

Geldwäschebekämpfung durch die EU

Hägel, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hägel, P. (2003). *Geldwäschebekämpfung durch die EU*. (SWP-Studie, S 37). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-262082>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Hägel

Geldwäschebekämpfung durch die EU

S 37
September 2003
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Geldwäsche als Herausforderung für die EU 7

Neue Strategien mit noch mäßigem Erfolg 8

Integration und Global Governance 9

Geldwäscheprävention über globale Standards 11

Die Herstellung eines weltweiten Bezugssystems 11

Die Rolle der FATF: Von der Empfehlung zur Norm 11

Internationaler Datenaustausch über Egmont 13

VN, IWF und Weltbank: Technische Unterstützung 14

Demokratiedefizite durch Global Governance? 14

EU-Regulierung durch Geldwäscherichtlinien 15

Erweiterter Geltungsbereich im zweiten Anlauf 15

Geldwäscherepression durch transnationale Strafverfolgung 17

Kooperation von Justiz und Polizei in der EU 17

Möglichkeiten nach dem Amsterdamer Vertrag 18

Neue Instrumente für die Justizzusammenarbeit 19

Polizeiliche Kooperation durch Europol und SIS 20

Internationale Übereinkommen 21

Optionen zur Geldwäschebekämpfung der EU 24

Integrationspolitische Prioritäten 24

Vorteile der Vergemeinschaftung des dritten Pfeilers 24

Ein zentrales FIU für die Union? 25

EU-Impulse für globale Maßnahmen 25

Die Frage des Umgangs mit unkooperativen Staaten 26

Transparenz im Unternehmensrecht 26

Anhang 29

Weiterführende Literatur 29

Abkürzungen 29

Tabelle: Geldwäschebekämpfung in Europa 30

*Peter Hägel promoviert im Rahmen des Graduiertenkollegs
»Das Neue Europa« an der Humboldt-Universität zu Berlin*

Geldwäschebekämpfung durch die EU

Im Kontext finanzwirtschaftlicher Globalisierung, transnationaler Kriminalität und internationaler Terrorismusbekämpfung stehen die Mitgliedstaaten der EU vor der Herausforderung, eine wirksame Geldwäschebekämpfung innerhalb der EU und auf globaler Ebene zu betreiben. Daß Finanzunternehmen einzelstaatlich kostenträchtige Kontrollpflichten auferlegt werden, führt im internationalen Wettbewerb oft nur zu einer Geschäftsverlagerung in weniger regulierte Hoheitsgebiete, zum Beispiel in Offshore-Finanzzentren. Wenn Geldwäsche und die ihr vorausgegangenen Straftaten grenzüberschreitende Bezüge aufweisen, kann ohne internationale Ermittlung und Rechtshilfe keine ausreichende Beweisführung gelingen, die für eine Verurteilung unerlässlich ist. Insofern hat die EU ein starkes Interesse an der Ausweitung und Fortentwicklung der *Global Governance* (globale Vereinbarungen und Regeln), durch die seit den neunziger Jahren Regulierungsversuche für das »globale Übel« Geldwäsche mittels Initiativen der Financial Action Task Force (FATF) und der Vereinten Nationen unternommen werden. Gleichzeitig verlangt die Schaffung eines Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen weitergehende Integrationsschritte, um Geldwäsche in einem EU-weiten »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« einzudämmen.

Deswegen hat die EU mit der ersten Geldwäscherichtlinie 1991 und deren Änderung 2001 bereits einheitliche Kontrollmechanismen für Finanzunternehmen und andere gefährdete Berufsgruppen vorgeschrieben. Durch ihren Bezug zum Binnenmarkt im EG-Recht verankert, entfalten diese *präventiven Maßnahmen* direkte Wirkung. Der rechtliche Rahmen für *Geldwäscherepression* mußte hingegen erst noch geschaffen werden. Die Zusammenarbeit von Polizei und Justiz, die im Rahmen der Vereinbarungen von Schengen und Maastricht als dritter EU-Pfeiler etabliert wurde, konnte nach ihrer Neugestaltung durch den Amsterdamer Vertrag und die Vorgaben des Europäischen Rates von Tampere fundamental verbessert werden. Seit 2001 beziehungsweise 2002 arbeiten Europol und Eurojust an EU-weiten Geldwäscheanalysen und -ermittlungen. Die Kooperation zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten wird mit dem *Übereinkommen zur Rechtshilfe in Strafsachen*,

dem Europäischen Justitiellen Netz und dem Europäischen Haftbefehl effektiver.

Trotz dieser Erfolge bleibt die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit langwierig und unübersichtlich, vor allem bei der Implementierung, die bisher allein vom Wohlwollen der Mitgliedstaaten abhängt. Dadurch wird der gemeinsame Rechtsraum fragmentiert und die Praktiker der Strafverfolgung müssen umständlich recherchieren, welche Übereinkommen wo und seit wann gelten. Nach der Aufnahme der zehn neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2004 droht der dritte Pfeiler noch komplizierter zu werden. Insofern wäre eine umfassende Übertragung in den ersten Pfeiler des Gemeinschaftsrechts dringend notwendig, wie sie auch vom Konvent zur Zukunft Europas vorgeschlagen wird.

Aus der Studie ergeben sich Empfehlungen, die auf folgende Veränderungen in der Geldwäschebekämpfung der EU abzielen:

- ▶ Im Falle einer vollen Vergemeinschaftung des dritten Pfeilers könnten erforderliche Maßnahmen unter uneingeschränkter Rechtsprechungskompetenz des Europäischen Gerichtshofes schneller umgesetzt werden und das Europäische Parlament erhielte Mitentscheidungsrechte. Letzteres ist besonders wichtig, um die Kompetenzen von Europol und Eurojust auszuweiten, was für die Geldwäschebekämpfung sehr sinnvoll wäre, aber nicht ohne demokratische Kontrolle geschehen sollte. Auch die Einrichtung einer Zentralstelle für Verdachtsanzeigen auf EU-Ebene, einer sogenannten Financial Intelligence Unit (FIU), wäre mittelfristig ratsam, um verdächtige Transaktionen grenzüberschreitend analysieren zu können.
- ▶ Durch ihre internen Fortschritte könnte die EU zu einem Impulsgeber auf globaler Ebene werden. Mit der zweiten Geldwäscherichtlinie von Ende 2001 nimmt sie bereits eine gewisse Vorreiterposition ein. Beispielsweise ist sie durch die Einbeziehung von Rechtsberufen in die Geldwäschekontrollpflichten frühzeitig einen Schritt gegangen, über den in der FATF bei der Überarbeitung ihrer 40 Empfehlungen zur Geldwäschebekämpfung erst noch entschieden werden mußte.
- ▶ Zusätzliche Anstöße könnten entstehen, wenn die EU im Zivilrecht für mehr Transparenz sorgte, was sich in die gegenwärtige *Corporate Governance*-Diskussion einbetten ließe. Geldwäschedenkliche Klauseln im Zivilrecht der Mitgliedstaaten, welche die Nutzung von Stiftungen oder Unternehmen zur Verschleierung von Eigentumsrechten und Finanz-

transaktionen erleichtern, sollten geändert oder abgeschafft werden.

- ▶ Gegenüber den von der FATF identifizierten unkooperativen Hoheitsträgern sollte die EU konzentrierte Abwehraktionen einleiten. In diesem Zusammenhang wäre über Kontrollpflichten für Clearingstellen nachzudenken, nachdem führende Unternehmen wie beispielsweise SWIFT ihren Sitz in der EU haben, um Finanzströme zwischen der EU und unkooperativen Ländern oder Hoheitsgebieten lückenlos überwachen zu können.
- ▶ Kooperationswillige Staaten sind im Rahmen von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu unterstützen. Dabei könnten neue Mechanismen zur zwischenstaatlichen Aufteilung von Erträgen aus transnationalen Gewinnabschöpfungsoperationen zusätzliche Anreize für eine Zusammenarbeit schaffen. Diese Methode wird von den USA bereits seit langem erfolgreich angewandt, während Partnerstaaten der EU zwar ihre Strafverfolgungskapazitäten zur Verfügung stellen sollen, aber nicht an der Gewinnabschöpfung beteiligt werden.

Mittels ihrer integrationspolitischen Instrumente kann die EU bei der Geldwäschebekämpfung und insbesondere im Bereich der Geldwäscherepression über das hinausgehen, was im Rahmen globaler Initiativen durchsetzbar ist. Je mehr sie dabei zu einem einheitlichen Akteur mit einem gemeinsamen Rechtsraum wird, desto kohärenter und überzeugender kann sie auch auf internationaler Ebene auftreten. Als regionaler Akteur kann die EU in ihrem eigenen Umfeld eine striktere Bekämpfung der Geldwäsche fördern und durch zunächst für die EU-interne Anwendung entwickelte innovative Maßnahmen auch die globale Geldwäschebekämpfung stimulieren.

Geldwäsche als Herausforderung für die EU

Transnationale Geldwäsche, die zu den Schattenseiten der Globalisierung zählt,¹ fordert die Europäische Union in zweifacher Hinsicht heraus. Zum einen verlangen die Schaffung eines Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen und eines »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« gemeinsame Regelungen in der EU. Zu große Unterschiede in der Geldwäschebekämpfung der Mitgliedstaaten würden den Binnenmarkt beeinträchtigen und von Straftätern ausgenutzt werden. Zum anderen operieren die Träger organisierter Kriminalität und ihrer Finanzierung vielfach weltweit, so daß die EU ein starkes Interesse an der Fortentwicklung der Global Governance hat, eines Regulierungsnetzes, über das vor allem durch Initiativen der Financial Action Task Force (FATF) und der Vereinten Nationen (VN) Geldwäsche auf globaler Ebene bekämpft wird.

Geldwäsche dient Straftätern als Schild und als Speer. Sie soll verhindern, daß die ursprüngliche Straftat anhand ihrer Erträge erkannt wird, und sie ermöglicht es, kriminelle Gewinne zu reinvestieren. Typische Geldwäscheprozesse verlaufen in drei Phasen: Plazierung, Verschleierung und Integration.² Zuerst wird das illegale Einkommen möglichst anonym von den Besitzern entfernt. Dies geschieht über die Nutzung natürlicher und juristischer Personen (Geldkuriere beziehungsweise Unternehmen und Stiftungen). Als zweites folgt die Verschleierung des Geldes. Sie vollzieht sich oft über komplizierte transnationale Transaktionen zwischen scheinbar nicht zusammenhängenden Personen und Institutionen. In dieser Stufe sind die vielfältigen Möglichkeiten des Offshore-Geschäfts (Trusts, Banken, Unternehmen) von zentraler Bedeutung.³ Schließlich wird

das Geld, nachdem seine Identität kaum noch nachvollziehbar ist, nunmehr »gesäubert« an den Besitzer zurückgeführt. Die kriminellen Einkünfte können dann in die legale Ökonomie integriert werden.⁴ Straftaten, die hohe Gewinne generieren, vor allem Wirtschaftskriminalität und Drogenhandel, sind besonders auf Geldwäsche angewiesen.

Seit den Terrorattacken des 11. September 2001 gilt auch der Terrorismusfinanzierung verstärkte Aufmerksamkeit. Dabei sind wichtige Spezifika zu berücksichtigen, die ihre Bekämpfung noch schwieriger machen als die der »klassischen« Geldwäsche.⁵ Erstes Ziel organisierter Kriminalität ist der Profit. Terroristen hingegen haben primär politische Interessen, deren Finanzierung nur von mittelbarer Bedeutung ist. Dementsprechend funktioniert die Idee der Abschreckung einer Geldwäschebekämpfung durch Gewinnabschöpfung nur begrenzt. Konfiszierungen können die Terrorismusfinanzierung bestenfalls stören oder im Einzelfall verhindern, nicht aber die zugrundeliegenden Interessen beeinflussen. Zudem gehen der »klassischen« Geldwäsche Verbrechen voraus (Vortaten), beim Terrorismus hingegen folgt das Verbrechen der Finanzierung und die Herkunft der Gelder kann durchaus legal sein. Aus diesen Gründen sind einige Sondermaßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung notwendig, die in den internationalen Gremien und der EU entwickelt werden. Sie betreffen vor allem die Kontrolle alternativer Geldtransfersysteme und die Herstellung von Trans-

zurückgegriffen; vgl. *United Nations, Office for Drug Control and Crime Prevention*, Financial Havens, Banking Secrecy and Money-laundering, New York: United Nations, 1998 (Crime Prevention and Criminal Justice Newsletter 34/35), S. 5–11 und S. 35–46.

⁴ Dafür kann man sich beispielsweise von einem eigenen (getarnten) Konto Geld leihen, was den Vorteil bietet, daß Kredite steuerlich abzugsfähig sind und sich durch die »Rückzahlung« des Kredits neues illegales Einkommen unverdächtig in den Geldwäsche-Zyklus einbringen läßt. Vgl. ebd., S. 10f, zur Frage sogenannter »back-to-back loans«.

⁵ Vgl. Michael Kilchling, Eine Zauberformel, die den Terrorismus bannt?, in: *MaxPlanckForschung*, (2001) 4, S. 16–20. Ähnlich verhält es sich mit der Korruption: Die Herkunft der Gelder kann legal sein, aber Zahlung und Empfang gelten als Bestechung und müssen getarnt werden.

¹ Vgl. Wolfgang Hetzer, Organisierte Kriminalität und Korruption: Schattenseiten der Globalisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2001) B 32, S. 30–38; Jens van Scherpenberg, Transnationale organisierte Kriminalität – die Schattenseite der Globalisierung, unveröffentlichtes Arbeitspapier, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2000 (AP 3142).

² Vgl. Ulrike Suendorf, Geldwäsche: Eine kriminologische Untersuchung, Neuwied/Kriftel: Luchterhand, 2001, S. 145–204.

³ Nach Schätzungen wird bei ca. 75 Prozent des Drogenhandels für Geldgeschäfte auf Offshore-Finanzzentren

parenz für Finanztransaktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen, um die Möglichkeit zu schaffen, eine als Spende getarnte Terrorismusfinanzierung zurückzuverfolgen und zu unterbinden.⁶ Bei der Verschleierung von Finanzströmen bleiben die Herausforderungen von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung jedoch sehr ähnlich. Je transnationaler sie organisiert sind, desto notwendiger wird internationale Zusammenarbeit zur Verhinderung und Aufdeckung schmutziger Gelder. Entsprechend hat die FATF die Terrorismusfinanzierung in ihre neuesten Empfehlungen zur Geldwäschebekämpfung aufgenommen, ohne eine separate Methodologie entwickeln zu müssen.⁷ Insofern hat der 11. September die Agenda der globalen Geldwäschebekämpfung nicht grundsätzlich verändert, wohl aber ihren Stellenwert beeinflusst.

Neue Strategien mit noch mäßigem Erfolg

Wenn organisierte Kriminalität als profitorientiertes Unternehmen betrieben wird, verliert der Ansatz traditioneller Kriminalitätsbekämpfung, der auf die Verhängung von (Haft-) Strafen für Einzelpersonen abzielt, an Wirkung. Für jeden verhafteten Täter findet das kriminelle Unternehmen Ersatz, solange das Verhältnis von Risiko und Gewinn stimmt. Dieses Kalkül veranlaßte eine weltweite Neuausrichtung im Strafrecht und in der Kriminalitätsbekämpfung.⁸ Ziel ist es, die Gewinnanreize zu senken, indem Geldwäsche repressiv bestraft wird und Gewinne aus Straftaten stärker der Gewinnabschöpfung unterliegen. Darüber hinaus sollen die Finanzströme der Privatwirtschaft präventiv kontrolliert werden, um Geldwäsche abzuschrecken oder besser aufzuspüren. In

Deutschland geschah dies 1992/93 durch das Geldwäschegesetz und die Aufnahme von Geldwäsche als Strafnorm ins Strafgesetzbuch (§ 261).⁹

Die Neuartigkeit dieser Strategie erklärt zum Teil, warum Erfolge in der Geldwäschebekämpfung relativ lange auf sich warten ließen. Die Justiz mußte sich in eine ungewohnte Rechtsmaterie einarbeiten; Polizei und Staatsanwaltschaft benötigten spezialisierte Ermittlungseinheiten; privatwirtschaftliche Finanzdienstleister sahen sich vor die Aufgabe gestellt, umfassende Kontrollsysteme aufzubauen.¹⁰ Zwar sind die heute vorliegenden Daten noch sehr lückenhaft und kaum vergleichbar, aber als grober Indikator zeichnen sie ein enttäuschendes Bild. Nach Implementierung der Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung wurden in den EU-Mitgliedstaaten zwischen 1994 und 1999 ungefähr 700 Personen wegen Geldwäsche verurteilt, wobei die Gewinnabschöpfungen einen Umfang von etwa 1,2 Mrd. US-Dollar erreichten.¹¹ In Deutschland verzeichnet die Geldwäschebekämpfung in Bezug auf die Hauptzielgruppe organisierter Kriminalität (OK) erst seit 1998 signifikante Erfolge: Den Zahlen in Tabelle 1 und 2 stehen Schätzungen gegenüber, die für 1998 einen weltweiten Geldwäschebedarf durch Verbrechensträge in Höhe von 2,85 Bio. US-Dollar annehmen, davon etwa eine Bio. im Großraum Europa.¹² Solche Modellrechnungen müssen aufgrund der Kriminalitätsdunkelziffer vage bleiben und sind tendenziell zu hoch, unter anderem weil ein beträchtlicher Anteil der Verbrechen Gewinne auf direktem Wege für einen aufwendigen Lebensstil ausgegeben wird. Aber die Zahlen verdeutlichen, daß bisher noch weniger als die Spitze des Geldwäscheeisbergs aufgedeckt ist. Die ernüchternden Fakten bestätigen auch

6 Bei der internationalen Koordinierung ist die FATF federführend. Vgl. deren acht spezielle Empfehlungen zur Terrorismusfinanzierung, <<http://www1.oecd.org/fatf/SReCSen.htm>>, vor allem Empfehlungen 6 und 8, sowie FATF, *Combating the Abuse of Alternative Remittance Systems: International Best Practices*, Paris 2003. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat mit Resolution 1373 Vorgaben gemacht, <<http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm>>. Die EU hat ihre Maßnahmen am 16. Oktober 2001 in einer Sitzung des Rates (Justiz-, Innen- und Finanzminister) verabschiedet, <<http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=93&DID=68158&LANG=1>>.

7 Vgl. FATF, *Annual Report 2002–2003*, Paris 2003, S. 5–9.

8 Vgl. Guy Stessens, *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, S. 3–28.

9 BGBl. I 1993, S. 1770ff. Vgl. Michael Kilchling, Deutschland, in: Michael Kilchling (Hg.), *Die Praxis der Gewinnabschöpfung in Europa: Eine vergleichende Evaluationsstudie zur Gewinnabschöpfung in Fällen von Geldwäsche und anderen Formen Organisierter Kriminalität*, Freiburg i.Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Ed. iuscrim, 2002, S. 19–82 (21–33), und Suendorf, Geldwäsche [wie Fn. 2], S. 251–301.

10 Vgl. Suendorf, Geldwäsche [wie Fn. 2], S. 311–391, für die Implementierung in Deutschland und die Beiträge in Kilchling (Hg.), *Gewinnabschöpfung in Europa* [wie Fn. 9] für eine europäische Perspektive.

11 Vgl. die Tabellen im Anhang (S. 30ff) für eine genauere Übersicht.

12 Vgl. John Walker, *Measuring the Extent of International Crime and Money Laundering* (Paper prepared for the KriminálExpo Conference, Budapest, 9.6.1999), Table 1, <<http://members.ozemail.com.au/~born1820/Budapest.html>>.

Tabelle 1

**OK-Verfahren mit Geldwäschehandlungen in Deutschland gemäß § 261 StGB,
in absoluten (2. Zeile) und relativen Zahlen (3. Zeile, in Prozent aller OK-Verfahren)**

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
37	42	75	78	118	144	171	139	117
4,7%	5,3%	8,9%	9,3%	14,2%	17,6%	20,0%	17,7%	17,0%

Tabelle 2

**OK-Verfahren mit Gewinnabschöpfungen in Deutschland,
in absoluten (2. Zeile) und relativen Zahlen (3. Zeile, in Prozent aller OK-Verfahren)**

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
32	51	54	65	89	102	179	181	258	242	183
5,0%	6,6%	6,8%	8,3%	10,5%	12,1%	21,5%	22,2%	30,2%	30,7%	26,5%

Quellen: *Bundeskriminalamt* (Hg.), *Lagebild Organisierte Kriminalität, Bundesrepublik Deutschland, 2000* (Kurzfassung), Wiesbaden 2001, S. 47; *Bundeskriminalamt* (Hg.), *Lagebild Organisierte Kriminalität, Bundesrepublik Deutschland, 2002* (Kurzfassung), Wiesbaden 2003, S. 5, 10f, 38; Michael *Kilchling*, Deutschland, in: Michael *Kilchling* (Hg.), *Die Praxis der Gewinnabschöpfung in Europa: Eine vergleichende Evaluationsstudie zur Gewinnabschöpfung in Fällen von Geldwäsche und anderen Formen Organisierter Kriminalität*, Freiburg i.Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Ed. iuscrim, 2002, S. 19–82; Ulrike *Suendorf*, *Geldwäsche: Eine kriminologische Untersuchung*, Neuwied/Kriftel: Luchterhand, 2001, S. 388.

die Skepsis von Kritikern, daß die alleinige Fokussierung auf Geldwäsche bei der Verbrechensbekämpfung kein Königsweg sein kann.¹³ Ohne Kenntnisse über die der Geldwäsche vorausgehenden Straftaten sind Ermittlungen selten erfolgreich, zumal die Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Finanztransaktionen angesichts immer neuer Geldwäsche-techniken äußerst schwierig ist.

Integration und Global Governance

Bis vor wenigen Jahren beschränkte sich die Geldwäschebekämpfung der EU auf die Umsetzung globaler Initiativen. Die erste EU-Geldwäscherichtlinie wurde 1990 in enger Abstimmung mit den Empfehlungen der FATF entworfen, und bei der grenzüberschreitenden Strafverfolgung griffen die EU-Mitgliedstaaten vornehmlich auf Interpol sowie auf Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarats zurück. Funktionale Gründe sprechen jedoch dafür, auf EU-Ebene die Kooperation bei der Geldwäschebekämpfung komplementär zu globalen Regulie-

rungsstandards voranzutreiben. Die finanzwirtschaftliche Integration ist durch den Euro und den entstehenden Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen stärker regional als global,¹⁴ und die tatsächlichen Probleme bei der Strafverfolgung stehen mehrheitlich in einem europäischen Kontext. So hat der Rat der EU in seinem »Schlußbericht über die erste Begutachtungsrunde – Rechtshilfe in Strafsachen« festgestellt, daß in den EU-Mitgliedstaaten etwa 75 bis 95 Prozent der internationalen Rechtshilfeersuchen zwischen den Mitgliedstaaten selbst gestellt und bearbeitet werden, während der restliche Anteil vor allem die EU-Berberstaaten betrifft.¹⁵

¹⁴ Vgl. Peter Hägel/Ingo Rollwagen/Burkhard Järisch, *Neuregulierung von Finanzdienstleistungen in der EU: Aktuelle Trends und ihre Auswirkungen auf Märkte und Akteure*, Berlin: DaimlerChrysler AG, 2002 (Forschungsbericht 02/003 – Forschung Gesellschaft und Technik RIC/Y), und Ingo Walter/Roy C. Smith, *High Finance in the Euro-zone: Competing in the New European Capital Market*, London: Financial Times, 2000.

¹⁵ Vgl. *Rat der EU*, *Schlussbericht über die erste Begutachtungsrunde – Rechtshilfe in Strafsachen*, ABl. C 216 vom 1. August 2001, S. 14 (16). Allerdings kann dieser überdeutliche EU-Schwerpunkt auch darauf zurückzuführen sein, daß Rechtshilfeersuchen an »entferntere« Justizinstanzen gar nicht erst gestellt werden, weil kein Erfolg erwartet wird. Derartige Selektion stellt *Suendorf* fest, *Geldwäsche* [wie Fn. 2], S. 379ff.

¹³ Für eine (allzu) massive Kritik der Geldwäschebekämpfung vgl. Richard T. *Naylor*, *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*, Ithaca: Cornell University Press, 2002, S. 247–286.

Allerdings ist das Zusammenspiel zwischen globaler und EU-Ebene bei den präventiven und repressiven Dimensionen der Geldwäschebekämpfung unterschiedlich gelagert. Weil die EU voll in das globale Finanzsystem eingebunden ist, sieht sie sich bei der Geldwäscheprävention auf weltweite Standards angewiesen. Denn die Auferlegung kostenträchtiger Kontrollpflichten für Finanzdienstleistungen darf im internationalen Wettbewerb nicht lediglich zu einer Geschäftsverlagerung in weniger regulierte Hoheitsgebiete führen. Bei der Geldwäscherepression hingegen kann die EU unabhängiger vorgehen, da der Erfolg transnationaler Strafverfolgung gegenseitiges Vertrauen und Souveränitätseinschränkungen der beteiligten Staaten erfordert, die auf globaler Ebene sehr viel schwieriger zu erreichen sind als innerhalb der EU.

Geldwäscheprävention über globale Standards

Zentraler Kontext für die Herausforderungen der Geldwäschebekämpfung ist die Globalisierung der Finanzmärkte seit den sechziger Jahren.¹⁶ Internationale Kapitalmobilität und der Wettbewerb um Finanzdienstleistungen machen es erforderlich, daß die EU bei Finanzmarktregulierungen das globale Regulierungsumfeld berücksichtigen muß. Dies betrifft die Geldwäscheprävention, da deren drei Kernelemente vornehmlich private Finanzunternehmen betreffen. Erstens sollen KYC-Standards (Know Your Customer) sicherstellen, daß Finanzunternehmen keine Risiken durch illegale Gelder entstehen. Andernfalls kann das unwissentliche Geschäft mit kriminellen Kunden ihre Reputation nachhaltig beeinträchtigen und erhebliche rechtliche und wirtschaftliche Schäden zur Folge haben.¹⁷ Zweites Standbein ist die Verpflichtung der Finanzdienstleister, ungewöhnliche Transaktionen aufzuspüren und staatlichen Ermittlungsbehörden zu melden, was potentielle Geldwäscher abschrecken soll. Dazu gehört als dritter Baustein die Einrichtung von Zentralstellen für Verdachtsanzeigen, sogenannten Financial Intelligence Units (FIU).¹⁸ Diese spezialisierten Zentralbehörden sollen eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Finanzsektor garantieren und auf der Basis von Datenanalysen entscheiden, ob die Meldung eines Geldwäscheverdachts an die Strafverfolgungsbehörden weitergegeben wird. Insofern

sind FIUs Schnittstellen zwischen Geldwäscheprävention und -repression.

Solange externe Schlupflöcher für Geldwäsche an die globalen Finanzströme in- und außerhalb der EU angeschlossen bleiben, reichen EU-interne Maßnahmen zur Verringerung der Geldwäscherisiken nicht aus. Vor allem die Existenz sogenannter Offshore-Finanzzentren, von denen es heute mehr als 50 gibt und über die mehr als die Hälfte des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs abgewickelt wird, macht die EU von internationaler Kooperation abhängig.¹⁹ Es handelt sich dabei um Hoheitsgebiete, die ihre rechtliche Souveränität dafür nutzen, finanzwirtschaftliche Aktivitäten von außerhalb durch einen Angebotsmix aus hoher Vertraulichkeit, niedriger Besteuerung und geringer Regulierung an sich zu ziehen. Entsprechend ist die Durchsetzung universeller Standards der Geldwäscheprävention essentiell, um ein effektives »level playing field« (ausgeglichene Rahmenbedingungen) herzustellen. Dabei kann die EU mittlerweile auf ein differenziert gegliedertes internationales Regulierungsnetz zugreifen (vgl. Übersicht 1, S. 12).

Die Herstellung eines weltweiten Bezugssystems

Die Rolle der FATF: Von der Empfehlung zur Norm

Wichtigstes Organ zur Geldwäschebekämpfung auf globaler Ebene ist die FATF, die neueste Erkenntnisse über Geldwäschemethoden auswertet und Bekämpfungsstrategien entwickelt. Die FATF wurde 1989 auf Beschluß der G 7 gegründet und hat heute 31 Staaten und 2 internationale Organisationen als Mitglieder, darunter alle EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission als Vertretung der EU.²⁰ Kernelement sind die FATF-40: Dieser Katalog von

¹⁶ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, Berlin 2002 (Drucksache 14/9200 vom 12. Juni 2002), S. 61–118.

¹⁷ Vgl. *Baseler Komitee*, Customer Due Diligence for Banks, Basel: Bank für internationalen Zahlungsausgleich, September 2001 (Publikation Nr. 85/2001), S. 3ff. Auf privatwirtschaftlicher Seite proklamierte die sogenannte »Wolfsberg-Gruppe« im Oktober 2000 KYC-Prinzipien, zu denen sich führende internationale Großbanken freiwillig verpflichten, <<http://www.wolfsberg-principles.com>>.

¹⁸ Die internationale Definition für ein FIU ist »a central, national agency responsible for receiving (and, as permitted, requesting), analysing and disseminating to the competent authorities, disclosures of financial information: (i) concerning suspected proceeds of crime, or (ii) required by national legislation or regulation, in order to counter money laundering« (vgl. *Egmont Group*, Information Paper on Financial Intelligence Units and the Egmont Group, 2001, S. 4, <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGinfo-web_en.pdf>).

¹⁹ Vgl. *Luca Errico/Alberto Musalem*, Offshore Banking: An Analysis of Micro- and Macro-Prudential Issues, Washington, D.C.: IWF, 1999 (IMF Working Paper WP/99/5), S. 11 und S. 41f, und *United Nations*, Financial Havens [wie Fn. 3].

²⁰ Alle Informationen zur FATF finden sich auf deren Homepage: <<http://www1.oecd.org/fatf/>>.

Übersicht 1

Geldwäscheprävention: Grundzüge der internationalen Arbeitsteilung

	Schaffung von Standards	Durchsetzung von Standards
Globale Ebene	<p>FATF</p> <p>40 Empfehlungen</p> <p>Inputs ↑ von</p> <p>Baseler Komitee, IAIS, IOSCO, IWF, OECD, Weltbank etc.</p>	<p>FATF</p> <p>Evaluierungen und NCCT-Initiative</p> <p>Egmont-Gruppe</p> <p>FIU-Kooperation</p> <p>IWF, Vereinte Nationen, Weltbank</p> <p>Evaluierungen und technische Unterstützung</p>
EU-Ebene	<p>Geldwäscherichtlinie</p> <p>91/308/EWG und 2001/97/EG</p> <p>↓</p> <p>Implementierung durch</p> <p>Geldwäschegesetzgebung</p> <p>in den Mitgliedstaaten</p>	<p>Kontrolle der rechtlichen Implementierung</p> <p>durch die Kommission und Klagen vor dem</p> <p>Europäischen Gerichtshof</p> <p>↓</p> <p>Materielle Umsetzung und Kontrolle</p> <p>durch die Mitgliedstaaten</p>

40 Empfehlungen zur Geldwäschebekämpfung, die durch Auslegungsbestimmungen und Überarbeitungen kontinuierlich weiterentwickelt werden, gilt mittlerweile als weltweit akzeptierter Standard. Dabei kann die FATF auf Inputs anderer Organisationen zurückgreifen, die wie das Baseler Komitee, die IAIS oder die IOSCO Geldwäscherisiken für ihre jeweiligen Sektoren untersuchen.²¹

Die Geldwäscheprävention nimmt unter den FATF-40 den meisten Raum ein. Jegliche Form von anonymen Finanztransaktionen soll unterbunden werden, indem Finanzdienstleister zur präzisen Kundenidentifizierung und zur Speicherung von Kunden- und Transaktionsdaten verpflichtet werden (Empfehlungen 4–11). Ferner sollen unternehmensinterne Analysesysteme eingesetzt werden, die das Erkennen ungewöhnlicher Transaktionen erleichtern, um verdächtige Vermögensbewegungen an staatliche Ermittlungsbehörden zu melden (13–15). In der

aktuell überarbeiteten Version der FATF-40 vom Juni 2003 wurden zahlreiche Bestimmungen verschärft und erweitert. Neue Vorgaben betreffen vor allem den Zahlungsverkehr zwischen Banken (correspondent banking, 6–7), Unternehmenstransparenz (beneficial ownership, 33–34); die stärkere Einbeziehung von Nicht-Finanzdienstleistern wie Casinos, Rechtsberufe oder Immobilien-, Wertmetall- und Edelmetallhändler (12, 16 und 25), das Verbot von Briefkastenbanken (shell banks, 18) und die Einrichtung von FIUs (26).²²

In Selbstbeurteilungen berichten die Mitglieder jährlich über ihre Fortschritte bei der Umsetzung der FATF-40, was durch gegenseitige Evaluation zwischen den Beteiligten überprüft wird. Dieses System der Normendurchsetzung über fachliche Kontrolle (peer pressure) war bislang sehr erfolgreich, so daß die Mitglieder mittlerweile fast alle 28 Empfehlungen für spezifische Maßnahmen umgesetzt haben.²³ Über den Mitgliederkreis hinaus wirkt die FATF durch die weltweite Promotion ihrer Standards, vor allem durch die

²¹ Das Baseler Komitee widmet sich dem Bank-, die International Association of Insurance Supervisors (IAIS) dem Versicherungs- und die International Organisation of Securities Commissions (IOSCO) dem Wertpapiergeschäft. Vgl. *Baseler Komitee*, Customer Due Diligence for Banks [wie Fn. 17], und *IAIS*, Anti-Money Laundering Guidance Notes for Insurance Supervisors and Insurance Entities, Januar 2002 (Guidance Paper No. 5), <<http://www.iaisweb.org/content/02pas/02money.pdf>>. Auch die OECD und das Financial Stability Forum liefern Inputs. Vgl. *OECD*, Behind the Corporate Veil: Using Corporate Vehicles for Illicit Purposes, Paris 2001, und *Financial Stability Forum*, Report of the Working Group on Offshore Centres, 2000, <<http://www.fsforum.org/Reports/RepOFC.pdf>>.

²² Vgl. <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/40Recs-2003_en.pdf>; *FATF*, Review of the FATF Forty Recommendations Consultation Paper, Paris 2002, <http://www1.oecd.org/fatf/40RecsReview_en.htm>.

²³ Immerhin 14 der Mitglieder haben alle 28 Maßnahmen vollständig umgesetzt, bei den anderen Mitgliedern fehlen nur noch zwischen einer und vier Maßnahmen, bei Mexiko und den USA deutlich mehr, aber weniger als bei Südafrika und der Russischen Föderation, die erst seit Juni 2003 FATF-Mitglieder sind. Vgl. *FATF*, Review of the FATF Anti-Money Laundering Systems and Mutual Evaluation Procedures 1992–1999, Paris 2001, und *FATF*, Annual Report [wie Fn. 7], Annex D.

Unterstützung regionaler Organisationen, die sich an den FATF-40 orientieren und ähnliche Strukturen gegenseitiger Kontrolle bilden. In Europa ist dies seit 1997 das MONEYVAL-Komitee des Europarats, das fast alle Staaten Europas, die nicht in der FATF sind, einbezieht.²⁴

Seit 2000 identifiziert die FATF außerdem anhand von 25 Kriterien (FATF-25) unkooperative Länder und Hoheitsgebiete (non-cooperative countries and territories, NCCT), welche die internationale Geldwäschebekämpfung behindern. Die Ergebnisse werden publiziert. Ein Eintrag in der NCCT-Liste gilt als Warnung, bei Finanztransaktionen mit diesen Ländern besondere Vorsicht walten zu lassen. Als Ultima ratio wird den FATF-Mitgliedern empfohlen, gegebenenfalls Finanztransaktionen mit NCCTs zu unterbinden. Dieser Ansatz (»name and shame«) trägt Früchte: etliche der so gebrandmarkten NCCTs haben ihre Geldwäschebekämpfung verbessert und werden nicht mehr als unkooperativ eingestuft. Momentan gelten folgende Länder beziehungsweise Hoheitsgebiete als unkooperativ: Ägypten, die Cookinseln, Guatemala, Indonesien, Myanmar, Nauru, Nigeria, die Philippinen und die Ukraine.²⁵

Allerdings untersuchen sowohl die gegenseitigen Evaluationen zwischen den FATF-Mitgliedern wie auch die NCCT-Initiative vorrangig die materielle Implementierung der 40 Empfehlungen. Gesetzliche Maßnahmen oder die Einrichtung und Ausstattung einer FIU können mit diesen Mitteln sehr wohl kontrolliert werden. Aussagen über die Qualität und Effektivität der Geldwäschebekämpfung in einem Land sind auf

diesem Wege jedoch nur begrenzt möglich. Beispielsweise würden die aktuellen Probleme bei der Bearbeitung von Verdachtsanzeigen im Vereinigten Königreich nicht erfaßt werden.²⁶

Internationaler Datenaustausch über Egmont

Für die Entscheidung einer FIU, ob sich aus ungewöhnlichen Transaktionen ausreichende Verdachtsmomente für die Einleitung einer strafrechtlichen Ermittlung ergeben, sind Kenntnisse internationaler Zusammenhänge häufig unabdingbar. Werden diese nicht schnell genug erworben, können Strafverfolgungsbehörden später nur mühsam der Geldspur folgen. Problematisch für die internationale FIU-Zusammenarbeit ist, daß institutionelle Anbindung und Kompetenzen der FIUs von Land zu Land stark variieren. Einige FIUs sind polizeiliche Sonderbehörden (z.B. in Irland, Österreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich), andere der Staatsanwaltschaft zugeordnet (z.B. in Dänemark, Luxemburg und Portugal), wiederum andere eigenständige administrative Einheiten (z.B. in Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, den Niederlanden und Spanien) oder im Finanzministerium angesiedelt (z.B. in den USA). Deutschland verfügte infolge seines Föderalismus lange Zeit nicht über ein zentrales FIU. Erst seit 2000 wird eine zentrale Sammelstelle zu Geldwäscheverdachtsfällen beim Bundeskriminalamt (BKA) geführt. Mit dem neuen Geldwäschebekämpfungsgesetz ist sie zu einem vollwertigen FIU – ebenfalls im BKA – ausgebaut worden.²⁷

Zur Erleichterung der internationalen Kooperation wurde 1995 in Brüssel die sogenannte Egmont-Gruppe gegründet, die sich von einem informellen Zusammenschluß nationaler FIUs zum weltweiten Koordinationsrahmen entwickelt hat.²⁸ Heute gehören ihr 69

²⁴ Ausnahmen sind bislang: Bosnien-Herzegowina, Jugoslawien, Vatikanstadt und Weißrußland. Vgl. *Europarat, A Review of the Anti-Money Laundering Systems in 22 Council of Europe Member States, 1998–2001* (PC-REV (01) 12 rev.), Straßburg 2002. Bis 2002 nannte sich das MONEYVAL-Komitee »PC-REV-Komitee«.

²⁵ Folgende Hoheitsgebiete, die in den NCCT-Listen von 2000–2002 noch als unkooperativ eingestuft wurden, sind nach entsprechenden Verbesserungen ihrer Geldwäschebekämpfung aus der NCCT-Liste entfernt worden: die Bahamas, die Cayman-Inseln, Dominica, Grenada, Israel, Libanon, Liechtenstein, die Marshall-Inseln, Niue, Panama, Rußland, St. Kitts und Nevis, St. Vincent und die Grenadinen-Inseln, Ungarn. Vgl. *FATF, Report on Non-cooperative Countries and Territories, Paris 2000*; *FATF, Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures, Paris 2001*; *FATF, Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures, Paris 2002*; *FATF, Annual Review of Non-Cooperative Countries or Territories, Paris 2003*.

²⁶ Diese wurden im Rahmen einer Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG festgestellt. Vgl. KPMG, *Money Laundering: Review of the Reporting System, 1.7.2003*, <<http://www.ncis.gov.uk/kpmgsarreport.asp>>.

²⁷ Vgl. *Stessens, Money Laundering* [wie Fn. 8], S. 183–199, und *Bundeskriminalamt, Jahresbericht 2002: FIU Deutschland*, Wiesbaden 2003.

²⁸ Vgl. *Egmont Group, Statement of Purpose of the Egmont Group of Financial Intelligence Units, 2001*, <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGstat-200106_en.pdf>; *Egmont Group, Information Paper on Financial Intelligence Units and the Egmont Group, 2001*, <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGinfo-web_en.pdf>; *Egmont Group, Operational Units: Situation as of 7 June 2002, 2002*, <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGFIUlist2002_en.pdf>.

FIUs an, die über ein geschütztes Datensystem, das »Egmont International Secure Web System«, miteinander kommunizieren können. Der Austausch ermittlungsrelevanter Informationen basiert auf bilateralen »Memoranda of Understanding«, wofür die Egmont-Gruppe ein Modellabkommen entworfen hat. Durch diese neue Form der internationalen Zusammenarbeit von FIUs in der Egmont-Gruppe konnten bereits zahlreiche Erfolge bei der Geldwäschebekämpfung erzielt werden.²⁹

VN, IWF und Weltbank: Technische Unterstützung

Die Kontrollmechanismen der Geldwäscheprävention verlangen anspruchsvolles Know-how, das vor allem entwicklungsschwache Staaten vor hohe technische Herausforderungen stellt. In diesem Zusammenhang betreiben die Vereinten Nationen ihr »Global Programme Against Money Laundering«, das Mitgliedstaaten auf Anfrage technische Unterstützung und Beratung bei Gesetzgebung und Institutionenbildung zur Geldwäschebekämpfung gewährt.³⁰ Seit 2000 existiert zudem mit dem Übereinkommen gegen transnationale organisierte Kriminalität eine Konvention der Vereinten Nationen, die viele Empfehlungen der FATF-40 zur Geldwäscheprävention umfaßt. So verpflichtet Artikel 7 des Übereinkommens die Vertragsstaaten zur Einführung von Identifizierungs-, Kontroll- und Meldepflichten für Finanzinstitutionen und zur Erleichterung des Informationsaustausches zwischen nationalen FIUs. Auch die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) haben kürzlich die Geldwäschebekämpfung in ihren Aufgabenbereich einbezogen und bieten technische Unterstützung an. Gemeinsam entwickeln sie Module, über die die Geldwäschebekämpfung in bestehende Evaluationsprogramme integriert wird.³¹ Dabei wird eng mit der

FATF kooperiert, deren FATF-40 von IWF und Weltbank als Standard anerkannt werden und an deren Weiterentwicklung beide Organisationen mitwirken. Für die FATF wäre es sinnvoll, Evaluationen von IWF und Weltbank anstelle eigener Analysen zu nutzen, um Doppelungen zu vermeiden. Würde sie diese jedoch direkt zur Identifizierung von NCCTs verwenden, könnte das für potentiell betroffene Staaten den Anreiz mindern, sich von IWF oder Weltbank überprüfen zu lassen.³² Von daher wird die FATF auch in Zukunft klar abgegrenzte eigene Recherchen betreiben müssen, um unkooperative Staaten auszusondern.

Demokratiedefizite durch Global Governance?

Ein generelles Dilemma der hier angesprochenen Global Governance liegt in ihrem Demokratiedefizit. Die demokratische Legitimationskette wird bei Abschluß internationaler Übereinkommen eine Stufe indirekter, da die nationalen Parlamente meist nur für die Ratifizierung oder Implementierung zuständig bleiben.³³ Auch das Europäische Parlament, das an der Finanzmarktregulierung der EU beteiligt ist, sieht sich durch Beschlüsse auf globaler Ebene, etwa durch das Baseler Komitee oder die FATF, oft vor vollendete Tatsachen gestellt. Einerseits ermöglicht die informelle Zusammenarbeit in FATF oder Egmont-Gruppe internationale Koordinierung. Andererseits wird die demokratische Kontrolle solcher Expertengremien erschwert, die gesellschaftlich relevante Standards setzen. Ein positives Beispiel für eine parlamentarische Antwort auf dieses Problem ist die von der französischen Assemblée Nationale organisierte Konferenz der Europäischen Parlamente vom 7. und 8. Februar 2002. Volksvertreter aller EU-Mitgliedstaaten diskutierten dort die gegenwärtigen internationalen Regulierungen und verabschiedeten die sogenannte Pariser Erklärung zur Geldwäschebekämpfung, die den nationalen Parlamenten und Regierungen Handlungsempfehlungen gibt.³⁴ Dieses bislang einmalige Ereignis

sowie *Stessens*, Money Laundering [wie Fn. 8], S. 269–278.

²⁹ Vgl. *Egmont Group*, FIU's in Action: 100 Cases from the Egmont Group, 2001, <<http://www.ustreas.gov/fincen/fiuiaction.pdf>>.

³⁰ <<http://www.imolin.org/>>. Zu berücksichtigen ist, daß besonders entwicklungsschwache Insel- und/oder Mikrostaaten oft nur deswegen zu Offshore-Finanzzentren wurden, weil sie ansonsten über keine weltwirtschaftlichen »comparative advantages« verfügten. Vgl. *United Nations*, Financial Havens [wie Fn. 3], S. 18f, und Esther C. Suss/Oral H. Williams/Chandima Mendis, Caribbean Offshore Financial Centers: Past, Present, and Possibilities for the Future, Washington, D.C.: IWF, 2002 (IMF Working Paper WP/02/88).

³¹ Hierfür wurde ein geldwäschebezogener »Report on the

Observance of Standards and Codes« (ROSC) entwickelt, der im Rahmen des seit 1999 existierenden »Financial Sector Assessment Program« durchgeführt werden kann. Vgl. *IWF/World Bank*, Enhancing Contributions to Combating Money Laundering, Policy Paper, Washington, D.C. 2001.

³² Vgl. ebd., S. 16f.

³³ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht [wie Fn. 16], S. 446–450.

³⁴ Vgl. *Assemblée Nationale*, Conference of the European Union Parliaments against Money Laundering (7 and 8 February

nis zeigt, daß internationale Koordinierung auch auf Parlamentsebene funktionieren kann – aber eben auch mit einem hohen zusätzlichen Engagement verbunden ist.

EU-Regulierung durch Geldwäscherichtlinien

Auf EU-Ebene verlangt die Herstellung eines Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen, daß finanzwirtschaftliche Aspekte der Geldwäschebekämpfung verbindlicher reguliert werden als auf globaler Ebene. Die entsprechenden EU-Kompetenzen werden im ersten Pfeiler des Unionsrechts durch Artikel 47, Absatz 2 Satz 1 und 3,³⁵ sowie durch Artikel 95 EGV etabliert und unterliegen dem Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 251 EGV. In der Europäischen Kommission wird das Dossier Geldwäsche deswegen von der Generaldirektion Binnenmarkt geführt, deren Unterabteilung Bankgeschäft mit der Erarbeitung und Kontrolle der Geldwäscherichtlinie sowie der Repräsentation der Kommission in internationalen Gremien befaßt ist. Zur besseren Koordinierung mit den Mitgliedstaaten existiert ein Geldwäsche-Kontakt-ausschuß, in dem sich Repräsentanten der Kommission und der Mitgliedstaaten zwei- bis dreimal pro Jahr treffen. Daneben hat OLAF, das EU-Betrugsbekämpfungsorgan innerhalb der Kommission, auf der Basis von Artikel 280 EGV Befugnisse zur Geldwäschebekämpfung in den Fällen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten.

Die erste Geldwäscherichtlinie der EU, damals noch der Europäischen Gemeinschaft (EG), war mit der FATF abgestimmt und setzte einen Großteil der unverbindlichen FATF-40-Empfehlungen 1991 in EG-Recht um.³⁶ Sie gab den Mitgliedstaaten einheitliche Kontrollstandards für den Finanzsektor vor, die alle Kredit- und Finanzinstitutionen zur Kundenidentifizierung,

zur Datenspeicherung und zur Entwicklung von Erkennungs- und Meldesystemen für ungewöhnliche Transaktionen verpflichten sollten. Allerdings wurde den Mitgliedstaaten lediglich empfohlen, dies auch auf Nicht-Finanzinstitutionen auszuweiten. Die Präventionsmechanismen waren nur für Erträge aus dem Drogenhandel verbindlich, eine erweiterte Einbeziehung krimineller Vortaten blieb unbenommen. Diese Flexibilität für den Geltungsbereich führte bei der Implementierung bis 1995 zu relativ heterogenen nationalen Gesetzgebungen. Eine deutliche Mehrheit der Mitgliedstaaten, so auch Deutschland, nutzte den Spielraum jedoch für strengere und umfassendere Maßnahmen. Nach einem ersten Kommissionsbericht über die Umsetzung der Geldwäscherichtlinie forderte vor allem das Europäische Parlament eine Revision, um den verbindlichen Geltungsbereich zu erweitern.³⁷

Erweiterter Geltungsbereich im zweiten Anlauf

Die zweite Geldwäscherichtlinie, von der Kommission 1999 vorgeschlagen und von Rat und Europäischem Parlament im Dezember 2001 mit einem Implementierungszeitraum bis Juni 2003 verabschiedet, leistet genau dies.³⁸ Zentrale Neuerungen sind die Ausweitung der *Geldwäsche-Vortaten*, die nun eine Liste schwerer Straftaten umfassen, und die Ausdehnung der Kontroll- und Meldepflichten auf folgende Unternehmen und Berufsgruppen: Wechselstuben und

³⁷ Vgl. *Europäische Kommission*, First Commission's Report on the Implementation of the Money Laundering Directive (91/308/EEC) to be submitted to the European Parliament and to the Council (COM(95)54 endg. vom 3. März 1995), Brüssel 1995, S. 4–20, Annexe 3–6; *Europäische Kommission*, Zweiter Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Geldwäscherichtlinie (XV/1116/97-Rev.2 – De), Brüssel 1997, Anhang 2, sowie für einen aktuellen Überblick der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten: *European Banking Federation*, Money Laundering Legislation: National Measures, Brüssel 2002.

³⁸ Vgl. *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (KOM(1999)352 endg. vom 14. Juli 1999), Brüssel 1999; Wolfgang Hetzer, Neue Geldwäscherichtlinie in Europa, in: *Kriminalistik*, 56 (2002) 2, S. 74–78, und die Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (ABl. L 344 vom 28. Dezember 2001, S. 76).

2002) and Paris Declaration against Money Laundering (Tome II, Version anglaise), 2002, <<http://www.assemblee-nat.fr/evenements/blanchiment-compte-rendu-anglais.asp>>. Die Enquete-Kommission »Globalisierung der Weltwirtschaft« des Deutschen Bundestags hat sich bei ihren Handlungsempfehlungen zur Geldwäschebekämpfung an der Pariser Erklärung orientiert; vgl. *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht [wie Fn. 16], S. 113f.

³⁵ Artikel 47 EGV wirkt aufgrund seines Bezugs zum Niederlassungsrecht zunächst wesensfremd, er gilt jedoch durch Artikel 55 EGV auch für (Finanz-)Dienstleistungen.

³⁶ Vgl. Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (ABl. L 166 vom 28. Juni 1991, S. 77).

Finanztransferunternehmen, Wertpapierhändler, Abschluß- und Buchprüfer, Steuerberater, Immobilienmakler, Personen, die mit hochwertigen Gütern handeln, und Angehörige der freien Rechtsberufe. Die Einbeziehung der freien Rechtsberufe, vor allem von Rechtsanwälten, sorgte für die meisten Diskussionen in Rat und Europäischem Parlament, wobei die Einigung auf einen Kompromiß durch die Ereignisse des 11. September 2001 stark beschleunigt wurde. Einerseits sollte Geldwäsche nicht länger durch die Einschaltung von Mittlern aus den Rechtsberufen verschleiert werden können, andererseits sollte das Vertrauensverhältnis zwischen Anwalt und Klient nicht beeinträchtigt werden. Der komplizierte Kompromiß sieht nun vor, daß die Meldepflicht für freie Rechtsberufe bei der Ausübung von Rechtsberatung und Prozeßvertretung entfallen kann. Dies soll nicht gelten, wenn die Vertreter der freien Rechtsberufe direkt an Geldwäsche beteiligt sind oder wenn sie wissen, daß ihr Mandant ihre Dienste bewußt für Geldwäschezwecke in Anspruch nimmt. Außerdem können die Mitgliedstaaten für die freien Rechtsberufe eine Selbstverwaltungseinrichtung (z.B. Anwaltskammern) als Sammelstelle für Verdachtsmeldungen bestimmen, die der FIU als zentraler Sammelstelle vorgeschaltet ist.³⁹ Deutschland hat die Richtlinie mit dem neuen Geldwäschebekämpfungsgesetz am 21. Juni 2002 umgesetzt. Bis Dezember 2003 wird die Kommission einen Bericht zur Implementierung der aktuellen Richtlinie erstellen. Ein Jahr später soll sie bereits einen erneuten Vorschlag zur Änderung der Richtlinie vorlegen.⁴⁰

Ein wichtiger Punkt des Kommissionsvorschlags, der auf die Zusammenarbeit zwischen OLAF und den FIUs der Mitgliedstaaten in den Fällen abzielte, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, wurde nicht verabschiedet.⁴¹ OLAF kann zwar im Rahmen seines Mandats Geldwäsche verfolgen und hat hierzu bereits mehrfach punktuell mit den FIUs einzelner Mitgliedstaaten erfolgreich

kooperiert. Generelle Vorkehrungen zum präventiven Austausch von Informationen auf administrativer Ebene mit den FIUs der Mitgliedstaaten existieren bislang jedoch nicht, obwohl Artikel 280 EGV die rechtliche Basis dafür bilden könnte. Auf Seiten der Mitgliedstaaten herrscht vermutlich die Befürchtung, dies wäre ein erster Schritt, OLAF zu einem zentralen EU-FIU zu machen. Die Mitgliedstaaten ziehen es vor, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen FIUs im Rahmen des dritten Pfeilers zu verbessern.⁴² Eine neue Verordnung, bei OLAF gegenwärtig entworfen, wird diesen Punkt aber nochmals auf die politische Tagesordnung bringen.⁴³ Außerdem liegt momentan noch ein Vorschlag der Kommission vor, die per Verordnung die Möglichkeiten von Geldwäsche durch grenzüberschreitende Bargeldtransporte einschränken will.⁴⁴ Dazu soll ein einheitliches Verfahren bei der Ein- und Ausreise an den EU-Außengrenzen die Deklaration von Bargeldtransporten über 15 000 Euro verbindlich vorschreiben. Ein solches Kontrollsystem würde auch der Empfehlung 19 der FATF-40 entsprechen. Die Zollbehörden der Mitgliedstaaten sollen die Deklarationen prüfen und bei Geldwäscheverdacht eine Meldung an die entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten weiterleiten.

⁴² So hat der Beschluß des Rates vom 17. Oktober 2000 auf Basis von Artikel 34, Absatz 2, Buchstabe c) EUV »Vereinbarungen für eine Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten beim Austausch von Informationen« geregelt (ABl. L 271 vom 24. Oktober 2000, S. 4). Danach treffen die Mitgliedstaaten bis Oktober 2003 die notwendigen Maßnahmen, um einen reibungsloseren Informationsaustausch zwischen den FIUs der Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

⁴³ Vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission: Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften – Betrugsbekämpfung – Aktionsplan 2001–2003 (KOM(2001)254 endg. vom 15. Mai 2001), Brüssel 2001, S. 14.

⁴⁴ Eine gemeinsame Operation der Zollbehörden der Mitgliedstaaten, die sogenannte Operation Money Penny, hatte zwischen September 1999 und Februar 2000 die grenzüberschreitenden Bargeldtransporte untersucht und eine Summe von 1,6 Milliarden Euro an transportierten Zahlungsmitteln verzeichnet, darunter 1,3 Milliarden Euro an Bargeld. Vgl. *Europäische Kommission*, Report from the Commission to the Council on Controls on Cross-border Cash Movements. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the prevention of money laundering by means of customs co-operation (COM(2002) 328 final vom 25. Juni 2002), Brüssel 2002.

³⁹ Vgl. Absatz 17 der Richtlinienbegründung und Artikel 1, Absatz 2, Punkt 5 sowie Artikel 1, Absatz 5, die eine widersprüchliche Spannung zwischen Kontrollpflichten und Ausnahmen erzeugen.

⁴⁰ Vgl. Artikel 2 und Artikel 1, Absatz 1, Buchstabe E, wonach sich die Notwendigkeit einer erneuten Richtlinienänderung dadurch ergibt, daß die Harmonisierung der Liste »schwerer Straftaten« noch der Spezifizierung bedarf.

⁴¹ Vgl. den vorgeschlagenen Artikel 12, Absatz 2 in: *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie [wie Fn. 38], S. 25.

Geldwäscherepression durch transnationale Strafverfolgung

Die präventive Kontrolle von Finanzströmen kann Geldwäsche zwar erschweren und verteuern, aber weder vollkommen verhindern noch aufdecken. Bisher führen Verdachtsmeldungen aus den Kontrollsystemen der Finanzwirtschaft nur selten zur direkten Aufdeckung von Geldwäsche.⁴⁵ Dies macht die strafrechtliche Repression von Geldwäsche um so wichtiger. Grundlegend ist zunächst die Anerkennung von Geldwäsche als Straftat, was insofern nicht selbstverständlich ist, als Geldwäsche ein sogenanntes »opferloses Delikt«, das heißt immer die Folgehandlung einer zuvor begangenen Straftat ist, aus der Erträge erzielt wurden.⁴⁶ Nachdem bis Ende der achtziger Jahre nur wenige staatliche Rechtssysteme Geldwäsche als eigenständige Straftat anerkannten, war eine diesbezügliche Harmonisierung die Voraussetzung für internationale Zusammenarbeit.⁴⁷ Zweiter Eckstein der strafrechtlichen Verfolgung von Geldwäsche ist die Gewinnabschöpfung, die normalerweise über die Stufen Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung läuft. Durch Abschöpfung soll dem profitorientierten Täter sein Motiv entzogen werden – der Gewinn. Entscheidend ist der rechtliche Spielraum für Gewinnabschöpfung, beispielsweise ob nur nachgewiesener Gewinn aus Straftaten oder auch Wertersatz eingezogen und ob darüber hinaus generell Vermögen abgeschöpft werden kann.⁴⁸

Je stärker die EU zusammenwächst, desto mehr grenzüberschreitende Herausforderungen entstehen bei der Strafverfolgung. Gerichtsverfahren und Verurteilungen von Geldwäschedelikten sind weiterhin Sache der Einzelstaaten. Aber bei verschiedenen Stufen der Strafverfolgung, wie etwa der Ermittlung und der Urteilsvollstreckung, ist zwischenstaatliche Kooperation immer dann notwendig, wenn sich Beweise, Täter oder Gewinne aus Straftaten in einem anderen Staat befinden. Mit traditionellem Rechtshilfeverkehr, der bisher innerhalb der EU durchschnittlich sechs Monate dauert und im Falle von Geldwäschehochburgen wie Offshore-Finanzzentren meist erfolglos bleibt, kann nicht viel erreicht werden. Vielfach sind eigenständige Ermittlungen in anderen Staaten unabdingbar, um Geldwäschezusammenhänge zu durchschauen.⁴⁹ Deswegen stehen strafrechtliche Harmonisierungen und Vereinbarungen zur Zusammenarbeit von Polizei- und Justizbehörden im Zentrum der Geldwäscherepression, sowohl innerhalb der EU wie auch auf globaler Ebene. Für die EU ergeben sich dabei mehr Gestaltungsspielräume als bei der Kontrolle von Finanzströmen, da keine negativen Nebenwirkungen durch regulativen Wettbewerb zu beachten sind – die Abwanderung von Finanzdienstleistungen wäre nachteilig, diejenige von Straftätern hingegen nicht. Insofern kann die EU eigene Ziele der strafrechtlichen Verfolgung von Geldwäsche im *EU-internen Rechtsraum* forcieren. Gleichzeitig besteht weiterhin das Interesse an globalen Fortschritten bei der Geldwäscherepression, denn strafrechtliche Zusammenhänge reichen öfters über den EU-Raum hinaus (ein grob vereinfachtes Schema der internationalen Geldwäscherepression bietet Übersicht 2, S. 18).

Kooperation von Justiz und Polizei in der EU

Der Vorschlag der Kommission zur ersten Geldwäscherichtlinie, in Artikel 2 eine Verpflichtung zur Einführung des Straftatbestands der Geldwäsche einzufügen, traf zunächst auf großen Widerstand, da die Mitgliedstaaten der EG keine Kompetenz in strafrechtlichen

⁴⁵ Dies hat zum einen damit zu tun, daß die notwendige Ermittlung von Vortaten sehr problematisch ist. Außerdem ist der Interessenkonflikt in den Banken – auch mit der Verwaltung von kriminellen Vermögen läßt sich Geld verdienen – vielleicht doch größer als angenommen. Anscheinend kommen bisher nur sehr wenige Verdachtsmeldungen aus der höheren Managementebene, die größere Vermögen betreut. Vgl. *Suendorf*, Geldwäsche [wie Fn. 2], S. 383ff.

⁴⁶ Vgl. *Stessens*, Money Laundering [wie Fn. 8], S. 251–310.

⁴⁷ Dadurch wird die gegenseitige Rechtshilfe und die Auslieferung von Straftätern erleichtert, da somit die in vielen Staaten notwendige Voraussetzung der doppelten Strafbarkeit geschaffen wird.

⁴⁸ Vgl. *Stessens*, Money Laundering [wie Fn. 8], S. 29–81, sowie *Kilchling*, Deutschland [wie Fn. 9], S. 28–33, für die deutschen Zugriffsmöglichkeiten, den Verfall (§ 73 StGB), die Einziehung (§ 74 StGB), den erweiterten Verfall (§ 73d StGB) und die – im März 2002 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte – Vermögensstrafe (§ 43a StGB).

⁴⁹ Vgl. *Suendorf*, Geldwäsche [wie Fn. 2], S. 378–382.

Übersicht 2

Geldwäscherepression: Grundzüge der internationalen Arbeitsteilung

	<i>Schaffung von Standards</i>	<i>Durchsetzung von Standards</i>
<i>EU-Ebene</i>	Gemeinsame Aktionspläne und Maßnahmen zu Strafrecht und Strafverfolgung ⇕ Strafrecht und Strafverfolgung in den Mitgliedstaaten	EU-weite Unterstützung und Koordinierung der Strafverfolgung durch <i>Europäisches Justizielles Netz, Eurojust, Europol, OLAF</i> ⇕ Strafverfolgung in den Mitgliedstaaten
<i>Globale Ebene</i>	<i>Vereinte Nationen</i> Wiener Konvention Palermo-Konvention Adaption ⇕ durch <i>FATF</i> 40 Empfehlungen	<i>FATF</i> Evaluierungen und NCCT-Initiative <i>Vereinte Nationen</i> Technische Unterstützung <i>Interpol</i> Polizeizusammenarbeit und technische Unterstützung

Angelegenheiten zugestehen wollten.⁵⁰ Immerhin verabschiedete der Rat die neutralere Verpflichtung, Geldwäsche zu »untersagen«, was letztlich zum selben Ergebnis führte: Bis 1995 hatten alle Mitgliedstaaten den Straftatbestand Geldwäsche in ihr Strafrecht aufgenommen.⁵¹ Um die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit innerhalb der EU zu stärken, wurde in den Maastrichter Vertrag der Artikel K als dritter Pfeiler aufgenommen, aber die Zusammenarbeit blieb intergouvernemental und praktisch begrenzt. Außerhalb des dritten Pfeilers entwickelte eine Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten mit den Schengener Übereinkommen für den freien Personenverkehr einen völkerrechtlichen Rahmen, der zahlreiche Bestimmungen zur polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit enthält.⁵²

Möglichkeiten nach dem Amsterdamer Vertrag

Der Vertrag von Amsterdam, seit Mai 1999 in Kraft, gliederte den Schengen-Besitzstand in das EU-Rechtssystem ein.⁵³ Die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit verblieb als neues Kapitel VI des EUV im dritten Pfeiler und wurde umgestaltet, wobei für Entscheidungen weiterhin Einstimmigkeit im Rat notwendig ist.⁵⁴ Mögliche Rechtsakte sind nun nach Artikel 34 EUV erstens der »gemeinsame Standpunkt« zur Definition gemeinsamer Handlungsziele, zweitens »Übereinkommen« als völkerrechtliche Verträge,⁵⁵ drittens den EG-Richtlinien nachempfundene »Rahmenbeschlüsse« zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften und viertens schließlich »Beschlüsse« für andere Angelegenheiten. Hierbei teilt

⁵⁰ Vgl. die Diskussion im *House of Lords*, Money Laundering (House of Lords, Select Committee on the European Communities, Session 1990-01, 1st Report, HL Paper 6), London: The Stationery Office, 1990.

⁵¹ Vgl. *Europäische Kommission*, First Commission's Report [wie Fn. 37], S. 4. War 1991 Geldwäsche ausschließlich in Zusammenhang mit Drogenhandel zu untersagen, so wurde dies 2001 auf alle schweren Straftaten erweitert, was die meisten Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Implementierung der ersten Geldwäscherichtlinie vorweg schon vollzogen hatten; vgl. *Europäische Kommission*, Zweiter Bericht der Kommission [wie Fn. 37], S. 33–36.

⁵² Vor allem das »Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen« (BGBl. II 1993, S. 1013ff) regelt polizeiliche und justitielle Angelegenheiten.

⁵³ Vgl. *Europäische Gemeinschaften*, The Schengen Acquis Integrated into the European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

⁵⁴ Allerdings reicht für die Verabschiedung von Maßnahmen, die der Verwirklichung einstimmig beschlossener Rechtsakte dienen, die qualifizierte beziehungsweise Zweidrittelmehrheit (Artikel 34 EUV, Absatz 2, Buchstaben c + d). Verfahrensfragen werden mit einfacher Mehrheit beschlossen (Artikel 34 EUV, Absatz 4).

⁵⁵ Eine wichtige Neuerung besteht darin, daß diese Übereinkommen, sobald sie von der Hälfte der Mitgliedstaaten ratifiziert wurden, für diese Mitgliedstaaten in Kraft treten. Außerdem verpflichtet bereits die Unterzeichnung zur Einleitung des jeweiligen Ratifikationsverfahrens in den Mitgliedstaaten, und zwar innerhalb einer vom Rat zu setzenden Frist.

sich der Rat das Initiativrecht mit der Kommission, deren Generaldirektion Justiz und Inneres sich um die Umsetzung der im dritten Pfeiler angesiedelten Initiativen kümmert. Das Europäische Parlament besitzt lediglich Anhörungsrechte, kann aber über sein Budgetrecht indirekt Einfluß auf Maßnahmen des dritten Pfeilers nehmen, da diese dem Gemeinschaftsbudget zugerechnet werden. Auch die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs ist eingeschränkt. Er kann lediglich gegenüber Mitgliedstaaten, die sich ihm gesondert unterwerfen, in Vorabentscheidungen Fragen zur Auslegung und Rechtmäßigkeit von Rechtsakten im dritten Pfeiler prüfen. Hingegen fehlt ihm die Möglichkeit zur Prüfung der Implementierung von Rahmenbeschlüssen, was diesen im Unterschied zu Richtlinien die unmittelbare Wirksamkeit nimmt und die Umsetzung somit vom Wohlwollen der Mitgliedstaaten abhängig macht.⁵⁶ Darin liegt ein Kernproblem des dritten Pfeilers: Während immer mehr Maßnahmen verabschiedet werden, hinkt die Implementierung in den Mitgliedstaaten weit hinterher.

Seit dem Gipfel von Amsterdam haben die Mitgliedstaaten eine Reihe von Aktionsplänen und Strategien verabschiedet, die durchgängig einen Schwerpunkt in der Absicht haben, der Geldwäsche im EU-Raum wirkungsvoller entgegenzutreten. Bereits vom Europäischen Rat in Dublin 1996 eingeleitet, wurde 1997 ein Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität erstellt.⁵⁷ Daraufhin einigten sich die Mitgliedstaaten, in Sachen Strafbarkeit der Geldwäsche alle schweren Straftaten als Vortaten anzusehen und die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung als strafbar einzustufen.⁵⁸ 1998 folgte ein weiterer Aktionsplan zum Aufbau eines »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«, der vom Europäischen Rat von Tampere am 15. und 16. Oktober 1999

aufgegriffen wurde.⁵⁹ Dessen Schlußfolgerungen waren richtungweisend für die Nutzung der neuen Kompetenzstrukturen aus dem Amsterdamer Vertrag. Sie setzten zum einen Vorhaben zu einem europäischen Rechtsraum in Gang, in dem der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung den Eckstein der justitiellen Zusammenarbeit bilden soll (Punkte 28–39). Zum anderen wurden als Teil einer unionsweiten Kriminalitätsbekämpfung (Punkte 40–58) acht Sondermaßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche verabschiedet (Punkte 51–58).⁶⁰ Dies mündete 2000 in eine »Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität«.⁶¹ Die meisten Vorhaben, die unmittelbar die Geldwäschebekämpfung betreffen, sind inzwischen verabschiedet, aber noch kaum umgesetzt worden.⁶²

Neue Instrumente für die Justizzusammenarbeit

Im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit, der für die strafrechtliche Verfolgung transnationaler Geldwäsche zentral ist, sind nach Tampere fundamentale Entscheidungen gefallen. Dies war dringend notwendig, da die traditionelle Rechtshilfe in Strafsachen etliche Mängel aufweist, während gleichzeitig der Rechtshilfeverkehr innerhalb der EU anwächst. Die noch aus den fünfziger Jahren stammenden Übereinkommen des Europarats werden in den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich angewendet. Die Verfahrensweisen sind zudem vielfach veraltet und übermäßig bürokratisch, so daß es oft zu langen Verzögerungen bei der Rechtshilfe kommt. Bei Finanzermittlungen wurde festgestellt, »daß eine

⁵⁶ Vgl. Wilhelm Knelangen, Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess: Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen: Leske + Budrich, 2001, S. 255–300.

⁵⁷ »Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität« (ABl. C 251 vom 15. August 1997, S. 1).

⁵⁸ Vgl. die gemeinsamen Massnahmen 98/699/JI vom 3. Dezember 1998 betreffend Geldwäsche, die Ermittlung, das Einfrieren, die Beschlagnahme und die Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten (ABl. L 333 vom 9.12.1998, S. 1) und 98/733/JI vom 21. Dezember 1998 betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 351 vom 29.12.1998, S. 1.).

⁵⁹ Vom Rat (Justiz und Inneres) am 3. Dezember 1998 angenommener »Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (ABl. C 19 vom 23. Januar 1999, S. 1).

⁶⁰ Vgl. »Schlußfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat (Tampere) – 15. Und 16. Oktober 1999«, Dokument 2001/1/99 (Presse: 0), <<http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59124&LANG=1>>.

⁶¹ Vgl. ABl. C 124 vom 3. Mai 2000, S. 1.

⁶² Vgl. Europäische Kommission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Biannual update of the scoreboard to review progress on the creation of an area of »freedom, security and justice« in the European Union (first half of 2003), COM(2003) 291 final vom 22. Mai 2003, Brüssel 2003, S. 81–85.

Reihe von Mitgliedstaaten einem Rechtshilfeersuchen betreffend das Ergreifen vorläufiger Schutz- und Zwangsmaßnahmen in Bezug auf Vermögensgegenstände und Guthaben nur stattgibt, wenn letztere vollständig ermittelt sind. Gerade dies ist jedoch der Hemmschuh bei der Kriminalitätsbekämpfung, da die Ermittlung oft unvollständig ist.⁶³ Bei solchen Problemen soll das bereits seit 1998 existierende Europäische Justitielle Netz Abhilfe schaffen, indem es die justitielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten praktisch unterstützt.⁶⁴ Zusätzlich wurde Eurojust geschaffen, dessen Einrichtung in Tampere vorgegeben und im Februar 2002 vom Rat verabschiedet wurde.⁶⁵ In Eurojust arbeiten von den Mitgliedstaaten entsandte Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte, um grenzüberschreitende Ermittlungen zu koordinieren. Dazu soll die Behörde enge Kontakte mit OLAF, dem Europäischen Justitiellen Netz und Europol pflegen. In ihren Zuständigkeitsbereich fällt nach Artikel 4 des Eurojust-Übereinkommens auch die Geldwäsche, die im ersten Arbeitsjahr unter 202 bearbeiteten Ermittlungsfällen aber nur zwei Prozent ausmachte. Allerdings wiesen viele weitere Fälle Geldwäschebezüge auf, was einmal mehr unterstreicht, daß Geldwäsche als Einzeldelikt schwer zu erfassen ist.⁶⁶

Neben diesen institutionellen Neuerungen wurden einige Rechtsakte beschlossen, die Rechtshilfe in Strafsachen erleichtern sollen. Im Zentrum steht das

grundlegende Übereinkommen vom Mai 2000.⁶⁷ Ein zugehöriges Protokoll vom November 2001 widmet sich den oben zitierten Problemen und schafft neue Voraussetzungen dafür, daß bei Geldwäsche im Zusammenhang mit schweren Straftaten effektive grenzüberschreitende Finanzermittlungen durchgeführt werden können.⁶⁸ Zuletzt markierte die Verabschiedung des Europäischen Haftbefehls, der den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zwischen den Mitgliedstaaten umsetzt und ab 2004 traditionelle Auslieferungersuchen weitgehend überflüssig machen soll, einen weiteren Meilenstein der justitiellen Zusammenarbeit.⁶⁹

Polizeiliche Kooperation durch Europol und SIS

Im Rahmen der Polizeizusammenarbeit sind das Schengener Informationssystem (SIS) und die Arbeit von Europol die wichtigsten Elemente der EU-Geldwäschebekämpfung. Das SIS, entstanden aus dem zweiten Schengener Abkommen und seit 1995 operativ, stellt eine elektronische Verknüpfung nationaler Informationssysteme dar, die der Sammlung und dem transnationalen Austausch von Daten über gesuchte Personen und Gegenstände dient und heute Fahndungsdatensätze in zweistelliger Millionenhöhe enthält.⁷⁰ Insofern bietet es den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten entscheidende Hilfestellungen für die grenzüberschreitende Fahndung, Auslieferung und Konfiszierung.⁷¹ Mittlerweile hat es jedoch seine tech-

⁶³ Vgl. *Rat der EU*, Schlussbericht über die erste Begutachtungsrunde [wie Fn. 15], S. 18, sowie allgemein Meri Rantala, *A Treaty Labyrinth of Legal Co-operation in Criminal Matters – Can Europe Find Ariadne's Thread?*, in: Vincent Kronenberger (Hg.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2001, S. 519–552.

⁶⁴ Es funktioniert als dezentrales Kontaktstellennetz, in dem die nationalen Vertreter der Kontaktstellen regelmäßig zusammenkommen. Die Kontaktstellen sind aktive Mittler, welche die Justizbehörden ihres Landes und die Kontaktstellen anderer Länder über die rechtlichen und praktischen Hintergründe von Rechtshilfesuchen informieren. Vgl. die Gemeinsame Maßnahme vom 29.6.1998 (ABl. L 191 vom 7. Juli 1998, S. 4) und die Website des Netzes, <<http://ue.eu.int/ejn/index.htm>>.

⁶⁵ Vgl. den »Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität« (ABl. L 63 vom 6. März 2002, S. 1). Im Vertrag von Nizza wurde Eurojust zudem im neuen Artikel 29 EUV verankert. Zuvor war »Pro-Eurojust« als vorläufige Stelle eingerichtet worden, die am 1. März 2001 ihre Arbeit aufgenommen hatte.

⁶⁶ Vgl. *Eurojust*, Annual Report 2002, Den Haag 2003, S. 11f und S. 19f.

⁶⁷ Vgl. den »Rechtsakt des Rates vom 29. Mai 2000 über die Erstellung des Übereinkommens – gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union – über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union« (ABl. C 197 vom 12. Juli 2000, S. 1).

⁶⁸ Vgl. den »Rechtsakt des Rates vom 16. Oktober 2001 über die Erstellung – gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union – des Protokolls zu dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union« (ABl. C 326 vom 21. November 2001, S. 1).

⁶⁹ Vgl. den »Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten« (ABl. L 190 vom 18. Juli 2002, S. 1). Der Europäische Haftbefehl wird alle bisherigen Übereinkommen zu Auslieferungersuchen ersetzen (Artikel 31 des Rahmenbeschlusses).

⁷⁰ Vgl. Knelangen, *Das Politikfeld innere Sicherheit* [wie Fn. 56], S. 116–124, und Martin Tuffner, *Das Schengener Informationssystem (SIS): Ein Quantensprung der polizeilichen Fahndung in Europa*, in: *Kriminalistik*, 54 (2000), S. 39–44.

⁷¹ Mit der Einführung des Europäischen Haftbefehls ab 2004

nischen Grenzen erreicht – vor allem die Integration der neuen Mitgliedstaaten ist nicht mehr möglich – und soll durch ein neues System, SIS II, ersetzt werden; voraussichtlich wird das aber nicht vor 2006 geschehen.⁷²

Europol wurde 1995 durch ein Übereinkommen innerhalb des dritten Pfeilers als Europäisches Polizeiamt etabliert und nahm im Juli 1999 seine Arbeit auf. Es soll die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei schwerwiegenden Formen internationaler Kriminalität intensivieren.⁷³ Hauptaufgaben sind die Unterstützung von nationalen Ermittlungen in den Mitgliedstaaten durch Erkenntnisse aus der Sammlung und Analyse von Daten zur transnationalen Kriminalität. Für diesen Zweck wird ein eigenes Europol-Informationssystem betrieben. Seit 2001 besitzt Europol auch erste operative Befugnisse und kann die Polizeibehörden der Mitgliedstaaten um Aufnahme von Ermittlungen ersuchen und sich an solchen gemeinsamen Ermittlungen beteiligen. Außerdem wurde sein Mandat auf die Geldwäschebekämpfung erweitert. Dazu ist eine eigene Analysedatei eingerichtet worden, die Meldungen über verdächtige Transaktionen aus den Mitgliedstaaten sammelt.⁷⁴ Bislang funktioniert die Weitergabe von Daten aus den Mitgliedstaaten an Europol jedoch unzureichend.⁷⁵ Deshalb stellt sich seit

längerem die Frage, inwieweit Europol Zugang zu anderen gemeinschaftlichen Datenbanken haben sollte, zum Beispiel zu SIS II.⁷⁶ Solche Ausweitungen der Kompetenzen von Europol gehen allerdings auch immer mit der Forderung einher, die demokratische und justitielle Kontrolle des Europäischen Polizeiamtes zu verstärken. Denn das Europäische Parlament besitzt weiterhin keine Mitentscheidungsrechte zu Europol, und der gegenwärtigen Europol-Kontrollinstanz fehlt es an Distanz und juristischer Qualifikation, um ein mit erweiterten Befugnissen ausgestattetes Europol zu überwachen. Fragen des Datenschutzes und der Rechte von Verdächtigen und Angeklagten müssen aber im Strafverfolgungsprozeß auf EU-Ebene eine der nationalen Ebene äquivalente demokratische und rechtliche Absicherung erhalten.⁷⁷

Internationale Übereinkommen

Bis zur Umsetzung der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit im Rahmen des dritten Pfeilers waren beziehungsweise sind auch die EU-Mitgliedstaaten für die grenzüberschreitende Strafverfolgung ausschließlich auf internationale Mechanismen angewiesen. Diese werden nun schrittweise durch EU-Maßnahmen überlagert, behalten aber ihre Bedeutung für die Kooperation mit Staaten außerhalb der EU. Zu den seit längerem etablierten Instrumenten zählen vor allem die internationale Polizeizusammenarbeit im Rahmen von Interpol, die Wiener Konvention der Vereinten Nationen und die Straßburg-Konvention des Europarats.

können auch die Justizbehörden das SIS zur Ausstellung dieses Haftbefehls nutzen (Artikel 9 des Rahmenbeschlusses [wie Fn. 58]).

⁷² Vgl. den »Beschluss des Rates vom 6. Dezember 2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)« (ABl. L 328 vom 13. Dezember 2001, S. 1) und die Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 des Rates vom 6. Dezember 2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 328 vom 13. Dezember 2001, S. 4).

⁷³ Vgl. *Knelangen*, Das Politikfeld innere Sicherheit [wie Fn. 56], S. 189–253.

⁷⁴ Vgl. das »Protokoll, erstellt aufgrund von Artikel 43 Absatz 1 des Übereinkommens, über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen) zur Änderung von Artikel 2 und des Anhangs jenes Übereinkommens« (ABl. C 358 vom 13. Dezember 2000, S. 1), und außerdem den »Rechtsakt des Rates vom 28. November 2002 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen) und des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol« (ABl. C 312 vom 16. Dezember 2002, S. 1).

⁷⁵ Vgl. Peter Hägel, Bleibt die größere EU sicher? Perspektiven der EU-Erweiterung im Bereich der Zusammenarbeit Justiz und Inneres (Expertengespräch am 21. Januar 2002 in

der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Gesprächsbericht von Peter Hägel), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik/Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland, 2002, S. 10, außerdem Wolfgang Hetzer, Kriminalpolitik in Europa, in: *Kriminalistik*, 56 (2002) 7, S. 437–442 (441). Der Rat führt zur Zeit eine Begutachtungsrunde durch, in der im Wege gegenseitiger Evaluierungen die Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten und Europol untersucht wird.

⁷⁶ Vgl. *Europol*, Europol-Arbeitsprogramm 2003, Den Haag 2002, S. 5.

⁷⁷ Vgl. Sabine Gleß/Rainer Grote/Günter Heine, Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol: Kurzvorstellung der Ergebnisse eines rechtsvergleichenden Gutachtens im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, Freiburg i.B./Heidelberg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht/Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2001, und *Knelangen*, Das Politikfeld innere Sicherheit [wie Fn. 56], S. 243ff.

Interpol wirkt bereits seit fast 30 Jahren darauf hin, transnationale Ermittlungen sowie Konfiszierungen von Erträgen aus Straftaten zu erleichtern. 1983 wurde dazu die Sonderabteilung FOPAC (Fonds Provenant d'Activités Criminelles) am Interpol-Generalsekretariat in Lyon eingerichtet, die sich der Geldwäschebekämpfung widmet. Zu den Hauptaufgaben zählen Datensammlung und -analyse, um internationale Ermittlungen der Polizeibehörden in den Mitgliedstaaten zu unterstützen.⁷⁸ Die erste internationale Vereinbarung über die strafrechtliche Verfolgung von Geldwäsche war das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen, die sogenannte Wiener Konvention von 1988, die 1990 in Kraft trat und momentan 166 Vertragsstaaten zählt.⁷⁹ Sie verpflichtet dazu, die Geldwäsche von Erträgen aus dem Drogenhandel zu kriminalisieren und Maßnahmen zu ergreifen, um die Konfiszierung von Drogen gewinnen und die internationale Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden zu ermöglichen. Die Straßburg-Konvention des Europarats, der auf europäischer Ebene seit langem in der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen aktiv ist,⁸⁰ orientiert sich an der Wiener Konvention der Vereinten Nationen, geht in ihrer Verbindlichkeit jedoch an entscheidenden Stellen über sie hinaus. Dieses »Übereinkommen über das Waschen, das Aufspüren, die Beschlagnahme und die Einziehung der Erträge aus Straftaten« von 1990,⁸¹ seit 1993 in Kraft, fordert die Kriminalisierung von Geldwäsche aus allen Vortaten. Ziel ist, bei der Strafverfolgung eine effektive grenzüberschreitende Ermittlung und Gewinnabschöpfung zwischen den Vertragsstaaten zu ermöglichen. Die Konventionen von Wien, Straßburg und Palermo (siehe unten) werden von der FATF unterstützt, indem sie deren Umsetzung (FATF-40: 1–3, 35–39) empfiehlt. Außerdem untersucht sie mit ihren FATF-25 zur Identifizierung von NCCTs, wie Geldwäsche strafrechtlich verfolgt wird und ob die internationale justitielle

Zusammenarbeit funktioniert (Kriterien 19–22).⁸² Somit wird durch die NCCT-Evaluierung auf unkooperative Staaten Druck ausgeübt, ihre strafrechtliche Verfolgung von Geldwäsche zu verbessern.

Die Konventionen von Wien und Straßburg könnten in bezug auf Geldwäsche bald durch das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen transnationale organisierte Kriminalität, die sogenannte Palermo-Konvention von 2000, abgelöst werden, die wesentlich umfassender angelegt ist.⁸³ Sie wurde bislang von 147 Staaten und Organisationen unterzeichnet – darunter die Europäische Gemeinschaft und alle Mitgliedstaaten der EU und des Geldwäsche-Komitees des Europarats – und von 37 Teilnehmern ratifiziert.⁸⁴ Durch sie werden die Vertragsstaaten mit Artikel 6 zur Kriminalisierung von jedweder Geldwäsche verpflichtet, die Erträge aus schweren Straftaten umfaßt, wobei Artikel 2 alle Straftaten als schwere Straftaten definiert, deren höchstes Strafmaß eine Haftstrafe von mindestens vier Jahren ist.⁸⁵ Nach Artikel 12 sollen effektive Mechanismen zur Gewinnabschöpfung etabliert werden. Umfangreichen Raum nimmt die internationale Zusammenarbeit von Polizei- und Justizbehörden ein, die mit den detaillierten Vorgaben der Artikel 13–22, 24 und 26–31 wirkungsvoller werden soll. Wenn die Palermo-Konvention mit der vierzigsten Ratifizierung in Kraft tritt (Artikel 38) und ähnlich viele Vertragsstaaten zählt wie die Wiener Konvention, kann sie die internationale Geldwäscherepression signifikant verbessern. Deswegen sollte die EU auf eine zügige weltweite Umsetzung der Palermo-Konvention zur Bekämpfung transnationaler Krimi-

⁸² Vgl. FATF, Report [wie Fn. 25], S. 11.

⁸³ Vgl. <http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents/383e.pdf>, und Conny Rijken/Vincent Kronenberger, The United Nations Convention against Transnational Organised Crime and the European Union, in: Vincent Kronenberger (Hg.), The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?, Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2001, S. 481–518.

⁸⁴ Aus der EU haben bisher nur Frankreich und Spanien das Übereinkommen ratifiziert, aus dem Kreis des Geldwäsche-Komitees des Europarats sind es Albanien, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Monaco, Polen, Rumänien und Zypern. Vgl. <http://www.undcp.org/crime_cicp_signatures_convention.html>.

⁸⁵ Davon unabhängig sollen die Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation (Artikel 5) sowie Korruption (Artikel 8) und Justizbehinderung (Artikel 23) auf jeden Fall als Geldwäsche-Vortaten gelten. Sämtliche weiteren Regelungen des Übereinkommens beziehen sich auf derartige Straftaten, inklusive Geldwäsche und schwere Straftaten, solange ihr Charakter transnational ist (Artikel 3).

⁷⁸ Vgl. <<http://www.interpol.int/Public/FinancialCrime/fopac/default.asp>>.

⁷⁹ Vgl. <<http://www.incb.org/e/conv/1988/index.htm?>>, und William C. Gilmore, Dirty Money: The Evolution of Money Laundering Countermeasures, 2. Auflage, Straßburg: Council of Europe Publishing, 1999, S. 49–60.

⁸⁰ Das Europäische Auslieferungsbereinkommen von 1957 und das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen von 1959 sind auch heute noch die Basis der internationalen justitiellen Kooperation in Europa. Vgl. ebd., S. 121–154.

⁸¹ Vgl. <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm>>.

nalität hinwirken. Zunächst indem die Ratifizierung in den EU-Mitgliedstaaten abgeschlossen wird. Anschließend könnte die Geltung der Palermo-Konvention Gegenstand von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Drittstaaten werden.

Optionen zur Geldwäschebekämpfung der EU

Empirische Untersuchungen zeigen, daß die für eine Verurteilung oder Gewinnabschöpfung notwendigen Zusammenhänge zwischen einer Vortat, eindeutiger Geldwäsche und abschöpfbarem Vermögen extrem schwer nachzuweisen sind.⁸⁶ Diesbezüglich sind zunächst in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten Optionen der strafrechtlichen Verfolgung wie Ermittlungsmethoden, Beweispflichten oder Ressourcen und Organisation von Polizei- und Justizbehörden als Aufgaben nationaler Politik zu diskutieren. Das oft zitierte Beispiel der USA verdeutlicht dabei die Probleme. Dort werden seit Jahren mit wachsender Tendenz Erfolge bei der Geldwäschebekämpfung erzielt, allerdings mit teilweise stark umstrittenen Methoden der polizeilichen Gewinnabschöpfung, die schon als »Lizenz zum Plündern« bezeichnet wurden.⁸⁷ Über solche innerstaatlichen Fragen hinaus müssen sich die EU-Mitgliedstaaten aber für eine Stärkung internationaler Standards und Kooperationsmöglichkeiten einsetzen, weil transnationale Geldwäscherisiken eine entsprechende Prävention und Repression erfordern. Hier geht es für die EU zum einen darum, ihre Handlungsfähigkeit im Einklang mit ihren integrationspolitischen Zielen zu verbessern, was vornehmlich die Organisation der europäischen Strafverfolgung betrifft. Zum anderen liegt es im Eigeninteresse der EU, die Weiterentwicklung globaler Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung zu fördern. Einzelne Fortschritte auf EU-Ebene können dabei als neue Impulse in globale Initiativen eingebracht werden.

⁸⁶ Vgl. Michael Kilchling, Zusammenfassung und Ertrag, in: Michael Kilchling (Hg.), Die Praxis der Gewinnabschöpfung in Europa: Eine vergleichende Evaluationsstudie zur Gewinnabschöpfung in Fällen von Geldwäsche und anderen Formen Organisierter Kriminalität, Freiburg i.Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Ed. iuscrim, 2002, S. 429–452, und Suendorf, Geldwäsche [wie Fn. 2], S. 382–391.

⁸⁷ Vgl. *United States Department of the Treasury*, 2002 National Money Laundering Strategy, Washington, D.C. 2002, S. 27ff; ferner Robert Frank, Die Bekämpfung der Geldwäsche in den USA: High-Tech-Gewinnaufspürung, drakonische Strafen und radikale Gewinneinzahlung – Ist der amerikanische Ansatz ein Vorbild für Deutschland?, Frankfurt a.M./Berlin/Bern: Verlag Peter Lang, 2002; Naylor, Wages of Crime [wie Fn. 13], S. 248ff.

Integrationspolitische Prioritäten

Die Zusammenarbeit von Justiz und Polizei der EU-Mitgliedstaaten hat im Rahmen der Schengener Abkommen, durch das Übereinkommen zur Rechtshilfe in Strafsachen, den Europäischen Haftbefehl und die Einrichtung von Eurojust und Europol eine neue Qualität erreicht. Die Erfolge relativieren sich jedoch, wenn man bedenkt, daß mit dem freien Personenverkehr und dem Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen auch die Herausforderungen für die Bekämpfung von Geldwäsche und weiterer transnationaler Kriminalität in der EU drastisch gestiegen sind. Unter diesem Gesichtspunkt sind die annähernd zehn Jahre, die zur Verabschiedung der wichtigsten Vorhaben erforderlich waren, eine zu lange Zeitspanne, zumal die Implementierung in den Mitgliedstaaten nur schleppend vorankommt. Trotz des Amsterdamer Vertrages gelten die Mechanismen des dritten Pfeilers als Haupthindernis für eine schnellere und kohärentere EU-Politik in Strafsachen.⁸⁸

Vorteile der Vergemeinschaftung des dritten Pfeilers

Die 2004 anstehende Erweiterung um zehn Mitgliedstaaten verstärkt die EU-internen Herausforderungen. Einerseits vergrößert die EU-Geldwäschebekämpfung ihren Geltungsrahmen und eliminiert Risiken, beispielsweise durch die Auflösung anonymer Sparkonten in der Slowakei, der Tschechischen Republik und in Ungarn sowie durch die Abschaffung des Offshore-Finanzsektors in Malta und Zypern. Auch vollzieht sich die rechtliche Umsetzung des EU-Acquis in den Beitrittsländern termingerecht, wenngleich die materielle Angleichung noch erhöhter administrativer Kapazitäten bedarf, vor allem in den nationalen FIUs und den Strafverfolgungsbehörden.⁸⁹ Andererseits aber drohen die Mechanismen des dritten Pfeilers

⁸⁸ Vgl. Hetzer, Kriminalpolitik in Europa [wie Fn. 75], S. 440, und Fritz Zeder, Auf dem Weg zu einem Strafrecht der EU?, in: *juridikum*, (2001) 1, S. 47–51.

⁸⁹ Vgl. die Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission zur Vorbereitung der Kandidatenländer auf den Beitritt: <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/>>.

nach der Erweiterung noch komplizierter zu werden, was um so mehr für eine Neuausrichtung der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit spricht.

Im Konvent zur Zukunft Europas wurde die volle Vergemeinschaftung des dritten Pfeilers inklusive der Einführung von Mehrheitsentscheidungen gefordert, was wichtige Vorteile bringen würde.⁹⁰ Erstens könnte das alleinige Initiativrecht der Kommission die Ausbildung von Konsenspositionen erleichtern. Zweitens ließe sich die Implementierung von Entscheidungen beschleunigen, weil Übereinkommen mit ihren langwierigen Ratifizierungsprozeduren entfielen und nur noch Richtlinien zur Verabschiedung anstünden. Drittens würde mehr Übersichtlichkeit vor allem für die beteiligten Strafverfolgungsbehörden an der Basis erzielt, die sich in einer komplizierten Rechtsmaterie zurechtfinden müssen und sich oft im unklaren sind, welche Übereinkommen wo und seit wann gelten. Viertens würde die EU zu einem kohärenteren internationalen Akteur und könnte ihre Vorstellungen zur Kriminalitätsbekämpfung auf globaler Ebene effektiver vermitteln. Schließlich wären die volle Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes und die mitentscheidende Einbindung des Europäischen Parlaments dringend angezeigt, um die rechtsstaatliche und demokratische Mitgestaltung dieses sensiblen Politikbereichs zu gewährleisten.

Ein zentrales FIU für die Union?

Ohne diese Integrationsschritte werden wichtige Maßnahmen zur Verbesserung der EU-Geldwäschebekämpfung nur schleppend vorankommen. Denn mittelfristig muß sich die EU darauf einstellen, grenzüberschreitende Aspekte der Strafverfolgung von Geldwäsche noch stärker auf EU-Ebene zu bündeln. Dazu zählen die Ausweitung der Kompetenzen von Eurojust und Europol zur eigenständigen Ermittlung transnationaler Straftaten, etwa durch weitreichende Befugnisse von Europol, auf das SIS II zuzugreifen. Wenn der Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen Realität wird, sollte auch über die Einrichtung eines EU-eigenen FIU zur zentralen Analyse von Geldwäscheverdachtsmeldungen nachgedacht werden. Dafür

bieten sich mehrere Optionen. Durch einen Ausbau von OLAF zu einem EU-FIU könnte zwar auf bestehende Strukturen und Erfahrungen zurückgegriffen werden, jedoch zählt die allgemeine Geldwäscheprävention nicht zu dessen Kernmandat. Eine Angliederung an Europol würde die Praxis derjenigen Mitgliedstaaten kopieren, die ihre FIUs mit den nationalen Polizeibehörden gekoppelt haben. Dies bringt ermittlungstechnische Vorteile, widerspricht allerdings dem Ziel, FIUs als Sammelstellen von Verdachtsmeldungen den Strafverfolgungsbehörden vorzulagern, um das Vertrauen der Finanzunternehmen zu erhalten. Die Etablierung eines EU-FIUs als eigenständiger administrativer Einheit hingegen würde diesem Leitbild folgen und der nationalen FIU-Organisation in der Mehrheit der Mitgliedstaaten entsprechen. Der Nachteil einer weiteren EU-Sonderbehörde könnte vielleicht dadurch aufgewogen werden, daß sich ein solches EU-FIU funktional in die langsam entstehende Finanzmarktaufsicht der EU integrieren ließe.⁹¹

EU-Impulse für globale Maßnahmen

Durch ihre internen Fortschritte kann die EU zu einem Impulsgeber bei der Geldwäschebekämpfung auf globaler Ebene werden. Während sich Kooperationserfolge bei der Strafverfolgung, etwa der Europäische Haftbefehl, kaum zur weltweiten Anwendung eignen, bieten sich der EU bei der präventiven Kontrolle von Finanzströmen etliche Möglichkeiten, die Wirksamkeit internationaler Standards zu verbessern. Ein derartiger Impuls war die Neuformulierung der Geldwäscherichtlinie von 2001, die zum Beispiel mit der Einbeziehung der freien Rechtsberufe in die Kontroll- und Meldepflichten Regeln setzte, die in der aktuellen Überarbeitung der FATF-40 erst noch verabschiedet werden mußten.⁹² Diese Initiativfunktion der EU ist auszubauen, um das weltweite Netz der Geldwäschebekämpfung noch engmaschiger zu knüpfen

⁹⁰ Vgl. die Arbeitsgruppe X »Freiheit, Sicherheit und Recht« des Konvents (<http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=WGX>), vor allem deren Abschlußbericht: <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00426d2.pdf>>.

⁹¹ Bislang ist zur EU-Finanzmarktaufsicht jedoch lediglich geplant, die bestehende »Financial Services Policy Group« zu einem neuen sektorenübergreifenden »Financial Policy Committee« umzugestalten, vgl. <http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/cross-sector/consultation/efc-report_en.pdf>.

⁹² Dies war von der FATF auch vorgesehen und mit der EU abgestimmt, brachte aber trotzdem zusätzlichen Schwung in die FATF-Überarbeitung. Vgl. FATF, Review of the FATF Forty Recommendations [wie Fn. 22], S. 98ff.

und die Union selbst vor globalen Geldwäscherisiken zu schützen.

Die Frage des Umgangs mit unkooperativen Staaten

Ein Kernbereich, in dem die EU mehr globale Verantwortung übernehmen sollte, ist der Umgang mit den von der FATF identifizierten unkooperativen Ländern und Hoheitsgebieten. Weil diese *schwarzen Löcher* im weltweiten Geldwäschebekämpfungsregime das gesamte Finanzsystem der EU bedrohen, sind gemeinsame Schutzmaßnahmen notwendig. Der Rat hatte sich in einer Sondersitzung (Justiz-, Innen- und Finanzminister) zur Finanzkriminalität vom 17. Oktober 2000 bereits darauf verständigt, die von der FATF vorgeschlagenen Maßnahmen gegen NCCTs im Rahmen der EU zu koordinieren.⁹³ Nach dem 11. September 2001 wurde diese Linie bestätigt, und im Oktober 2001 beschloß der Rat in einer Sondersitzung, falls nötig, einheitlich verschärfte Kontrollpflichten für Transaktionen mit diesen Ländern durchzusetzen.⁹⁴ Bislang wurden aber noch keine konkreten Maßnahmen getroffen.

Reformwilligen Staaten gegenüber sollte die EU ihre technische Unterstützung zur Geldwäschebekämpfung im Rahmen von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen nach Artikel 24 und 38 EUV verstärken, wie sie es etwa mit Rußland und der Ukraine bereits tut. Ernsthaft zu überlegen wäre hierbei die Ausarbeitung eines Mechanismus, der die zwischenstaatliche Aufteilung von Erträgen aus Operationen transnationaler Gewinnabschöpfung vorsieht.⁹⁵ Diese Methode erhöht die Anreize zur internationalen Zusammenarbeit und wird von den USA seit langem erfolgreich angewandt.⁹⁶ Gegenüber

prinzipiell unkooperativen Hoheitsträgern sollte sich die EU auf konzertierte Abwehraktionen einigen, die über reine Warnungen an den Finanzsektor hinausgehen. Die von der FATF vorgeschlagene Ultima ratio, gegebenenfalls Finanztransaktionen mit NCCTs zu unterbinden, könnte auf eine verbindliche technische Ebene angehoben werden, indem internationalen Clearing-Stellen Auflagen gemacht werden. Mit SWIFT (Belgien), Clearstream (Luxemburg, Tochter der Deutsche Börse AG) und Euroclear (Belgien/Frankreich) haben führende Clearing-Systeme für die Abwicklung des Wertpapier- und Zahlungsverkehrs ihren Firmensitz innerhalb der EU. Über sie werden nahezu alle Hoheitsgebiete der Welt in die globalen Finanzströme eingebunden.⁹⁷ Da Clearing-Stellen den – Kontrollmaßnahmen unterliegenden – Finanzunternehmen für Endkunden übergeordnet sind, werden sie bislang nicht von den präventiven Geldwäsche-Kontrollmaßnahmen erfaßt. Inwiefern dies gefährliche Lücken bei der Geldwäschebekämpfung erzeugt, ist Gegenstand intensiver Untersuchungen.⁹⁸ Deswegen wäre auf EU-Ebene zu prüfen, ob und wie Clearing-Stellen in die Geldwäschebekämpfung einbezogen werden können. Zu denken wäre etwa an die Verpflichtung, verdächtige Transaktionen mit NCCTs an FIUs zu melden.

Transparenz im Unternehmensrecht

Eine weitere Herausforderung liegt im Problem der Transparenz unterschiedlichster zivilrechtlicher Unternehmensformen. Daß Stiftungen, Trusts und bestimmte Konzernstrukturen seit langem zur Verschleierung von Finanztransaktionen verwendet werden, ist nicht nur im Fall der Liechtensteiner »Anstalten« bekannt. Rechtspersönlichkeiten, die scheinbar legale Geschäfte tätigen, können Geld-

⁹³ Vgl. <<http://ue.eu.int/newsroom/loadDoc.asp?max=1&bid=93&did=63476&grp=2861&lang=2>>, und *Les Notes Bleues de Bercy*, La lutte contre les abus financiers internationaux, in: *Les Notes Bleues de Bercy*, 216 (16.–31. Oktober 2001), S. 1–8, zur Position Frankreichs, das ein gemeinsames Vorgehen der EU fordert.

⁹⁴ Vgl. <<http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=93&DID=68158&LANG=1>>.

⁹⁵ Diese Methode wird in der Wiener Konvention (Artikel 5, Absatz 5, Buchstabe a), der Straßburg-Konvention (Artikel 15) und als Empfehlung 38 der FATF vorgeschlagen, bisher aber von nur wenigen Staaten praktiziert; vgl. *Stessens*, *Money Laundering* [wie Fn. 8], S. 416–419.

⁹⁶ »From its inception in 1989 through March 2002, the international asset-sharing program administered by the Department of Justice has resulted in the forfeiture by

the United States of \$389,229,323, of which \$171,467,512 has been shared with 26 foreign governments that cooperated and assisted in the investigations« (*United States Department of the Treasury*, 2002 National Money Laundering Strategy [wie Fn. 87], S. 61).

⁹⁷ Ein weiteres weltumspannendes Clearing-System für den Zahlungsverkehr ist CHIPS mit Hauptsitz in den USA. Zu Praktiken des Zahlungsverkehrs vgl. *Suendorf*, *Geldwäsche* [wie Fn. 2], S. 74ff. Nach dem aktuellen Jahresbericht von SWIFT ist das Unternehmen in 196 Ländern aktiv, darunter befinden sich auch alle aktuellen NCCTs bis auf Myanmar und Nauru. Vgl. *SWIFT*, Annual Report 2001, Brüssel 2002.

⁹⁸ Vgl. *Denis Robert/Ernest Backes*, *Das Schweigen des Geldes: Der Clearstream-Skandal*, Zürich: Pendo, 2003.

wäsche durch komplexe Unternehmensstrukturen effektiv verheimlichen.⁹⁹ Ein von der Kommission im Rahmen des EU-Falcone-Programms in Auftrag gegebener Report zur Geldwäschebedrohung in der EU hat bereits vor drei Jahren festgestellt, daß der EU im Bereich des Unternehmensrechts hohe Geldwäscherisiken innewohnen. In einer darauf aufbauenden Studie wird untersucht, welche konkreten Hindernisse im Unternehmensrecht der EU-Mitgliedstaaten die Bekämpfung der Geldwäsche behindern.¹⁰⁰ Die identifizierten Schwachstellen, besonders bei der Prüfung des Eigenkapitals und der Eigentümerstruktur, sollten schnellstmöglich beseitigt werden, wo nötig durch Richtlinien auf EU-Ebene. Denn diese Frage betrifft nicht nur die Geldwäsche, sondern auch generell die Problematik von Unternehmenstransparenz, wie sie im Kontext von *Corporate Governance* diskutiert wird, um Effizienz zu steigern und Anleger zu schützen.¹⁰¹ Würden Initiativen in dieser Richtung umgesetzt, wäre dies ein weiteres Beispiel dafür, wie innovative Maßnahmen der EU die globale Geldwäschebekämpfung stimulieren können.

⁹⁹ Vgl. die Empfehlungen 33+34 der FATF-40 sowie FATF, Review of the FATF Forty Recommendations [wie Fn. 22], S. 52–78, und OECD, Behind the Corporate Veil [wie Fn. 21].

¹⁰⁰ Vgl. *Transcrime*, Euroshore: Protecting the EU financial system from the exploitation of financial centres and offshore facilities by organised crime (Final report of the research project awarded under the European Commission 1998 FALCONE Annual Programme), University of Trento, 2000, S. 69–77, 118–120, und *Transcrime*, Transparency and Money Laundering: Study of the Regulation and Its Implementation, in the EU Member States, that Obstruct Anti-money Laundering International Co-operation (Final Report), University of Trento, 2001.

¹⁰¹ Vgl. den Report der hochrangigen Expertengruppe zu Corporate Governance in der EU vom Herbst 2002, der trotz umfassender Behandlung des Themas Unternehmenstransparenz leider keinerlei Bezüge zur Geldwäschebekämpfung herstellt, <http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/company/modern/index.htm>.

Anhang

Weiterführende Literatur

- Europarat*, A Review of the Anti-Money Laundering Systems in 22 Council of Europe Member States, 1998–2001 (PC-R-EV (01) 12 rev.), Straßburg 2002, <[http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Combating_economic_crime/Money_laundering/Documents/PC-R-EV\(01\)12revE.pdf](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Combating_economic_crime/Money_laundering/Documents/PC-R-EV(01)12revE.pdf)>
- European Banking Federation*, Money Laundering Legislation: National Measures, Brüssel 2002, <<http://www.fbe.be/pdf/Money%20Laundering%20National%20Measures%20Report%20Feb%202002.pdf>>
- FATF*, Review of the FATF Forty Recommendations Consultation Paper, Paris 2002, <http://www1.oecd.org/fatf/40RecsReview_en.htm>
- Gilmore*, William C., Dirty Money: The Evolution of Money Laundering Countermeasures, 2. Auflage, Straßburg: Council of Europe Publishing, 1999
- Kilchling*, Michael (Hg.), Die Praxis der Gewinnabschöpfung in Europa: Eine vergleichende Evaluationsstudie zur Gewinnabschöpfung in Fällen von Geldwäsche und anderen Formen Organisierter Kriminalität, Freiburg i.Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Ed. iuscrim, 2002
- Knelangen*, Wilhelm, Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess: Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen: Leske + Budrich, 2001
- Kronenberger*, Vincent (Hg.), The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?, Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2001
- Stessens*, Guy, Money Laundering: A New International Law Enforcement Model, Cambridge: Cambridge University Press, 2000
- Suendorf*, Ulrike, Geldwäsche: Eine kriminologische Untersuchung, Neuwied/Kriftel: Luchterhand, 2001
- Transcrime*, Transparency and Money Laundering: Study of the Regulation and Its Implementation, in the EU Member States, that Obstruct Anti-Money Laundering International Co-operation (Final Report), University of Trento, 2001

Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskriminalamt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
CHIPS	Clearing House Inter-Bank Payments System
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FATF	Financial Action Task Force
FATF-25	25 Kriterien der FATF zur Identifizierung von unkooperativen Hoheitsgebieten
FATF-40	40 Empfehlungen der FATF zur Geldwäschebekämpfung
FIU	Financial Intelligence Unit
FOPAC	Fonds Provenant d'Activités Criminelles (Interpol-Sonderabteilung zur Geldwäschebekämpfung)
G 7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industrieländer)
IAIS	International Association of Insurance Supervisors
IMF	International Monetary Fund
IOSCO	International Organisation of Securities Commissions
IWF	Internationaler Währungsfonds
KYC	Know Your Customer (Standards)
NCCTs	Non-cooperative countries and territories
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OK	Organisierte Kriminalität
OLAF	Office Européen de Lutte Antifraud (Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung)
ROSC	Report on the Observance of Standards and Codes
SIS	Schengener Informationssystem
StGB	Strafgesetzbuch
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
VN	Vereinte Nationen

Tabelle 3
Geldwäschebekämpfung in Europa
 (»Jahreszahl«/»Jahreszahl« = Einführung von Gesetzgebung zu »Geldwäsche als Straftat«/»Kontrolle von Finanzströmen«)

EU-Mitgliedstaaten	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Belgien	Verdächtige Transaktionen	946	3113	4486	7144	8770	8030	32 489
1990/1993	Verurteilte Personen							1994-99: 182
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1994-96: US\$ 73,4
Dänemark	Verdächtige Transaktionen	200	174	254	309	369	337	1643
1993/1993	Verurteilte Personen							1994-99: 88
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1994-99: US\$ 14,1
Deutschland	Verdächtige Transaktionen	2873	2759	3019	3137	3134	3765	23 088
1992/1993	Verurteilte Personen							1994-99: 143
	Gewinnabschöpfung (Mio.)	17,5	38,6	36,8	62,9	95,1	118,6	DM 369,5
Finnland	Verdächtige Transaktionen	341	273	240	149	151	271	1425
1994/1998	Verurteilte Personen							
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1995-99: US\$ 0
Frankreich	Verdächtige Transaktionen	684	864	900	1202	1229	1640	6519
1987/1991	Verurteilte Personen							1994-97: 52
	Gewinnabschöpfung (Mio.)				78			933
Griechenland	Verdächtige Transaktionen							
1993/1995	Verurteilte Personen							
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							
Irland	Verdächtige Transaktionen	199	378	505	1202	1421		3705
1994/1994	Verurteilte Personen							1995-99: 11
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1995-98: US\$ 0,01
Italien	Verdächtige Transaktionen	838	1937	3075	3600		7464	16 914
1978/1991	Verurteilte Personen							1987-97: 232
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1990-96: US\$ 524
Luxemburg	Verdächtige Transaktionen	68	76	78	78	114	60	
1989/1993	Verurteilte Personen							
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1991-97: US\$ 59,9

EU-Mitgliedstaaten	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Niederlande 1994/1994	3898	3574	3456	2286	3995	1083		18 292
	Verdächtige Transaktionen							
	Verurteilte Personen							
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1994-99: Hfl. 40,8
Österreich 1993/1994	346	310	301	299	254	208		1718
	Verdächtige Transaktionen							
	Verurteilte Personen							1994-99: 15
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							
Portugal 1993/1993	17	85	115	129		166		512
	Verdächtige Transaktionen							
	Verurteilte Personen							
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1995-98: US\$ 0,1
Schweden 1994/1994	429	391	502	909	856	1395		4483
	Verdächtige Transaktionen							
	Verurteilte Personen							
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							
Spanien 1993/1993		274	745	866	855	993		3733
	Verdächtige Transaktionen							
	Verurteilte Personen							
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							
UK 1986/1994	15 007	13 170	16 125	14 148	14 129	14 500		87 079
	Verdächtige Transaktionen							
	Verurteilte Personen							1996-99: 94
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1990-98: US\$ 277
EU-Beitrittskandidaten	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Bulgarien 1998/1998						132	347	479
	Verdächtige Transaktionen							
	Verurteilte Personen							11/98-06/01: 0
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							11/98-06/01: 0
Estland 1995/1995							528	528
	Verdächtige Transaktionen							
	Verurteilte Personen							07/99-05/00: 1
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							07/99-05/00: 0
Lettland 1998/1998						424		424
	Verdächtige Transaktionen							
	Verurteilte Personen							06/98-01/00: 0
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							06/98-01/00: 0
Litauen 1997/1997					22	66	21	109
	Verdächtige Transaktionen							
	Verurteilte Personen							01/98-05/00: 0
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							01/98-05/00: 0

Tabelle 3 (Forts.)
Geldwäschebekämpfung in Europa
 »Jahreszahl« = Einführung von Gesetzgebung zu »Geldwäsche als Straftat«/»Kontrolle von Finanzströmen«

EU-Beitrittskandidaten	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Malta								44
1994/1994	Verdächtige Transaktionen	7	11	4	6	16		1995-99: 0
	Verurteilte Personen							1995-99: 0
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1995-99: 0
Polen							62	62
1997/1997	Verdächtige Transaktionen							1995-00: 0
	Verurteilte Personen							1995-00: 0
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1995-00: 0
Rumänien							295	295
1999/1999	Verdächtige Transaktionen							04/99-12/00: 0
	Verurteilte Personen							04/99-12/00: 0
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							04/99-12/00: 0
Slowakei								613
1994/1994	Verdächtige Transaktionen			106	217	290		07/97-09/99: 3
	Verurteilte Personen							07/97-09/99: US\$ 0,02
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							07/97-09/99: US\$ 0,02
Slowenien								88
1994/1994	Verdächtige Transaktionen	15	2	2	69			1995-99: 0
	Verurteilte Personen							1995-99: 0
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1995-99: 0
Tschechien							3301	3301
1995/1996	Verdächtige Transaktionen							07/96-12/99: 101
	Verurteilte Personen							07/96-12/99: 0
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							07/96-12/99: 0
Türkei								194
1996/1996	Verdächtige Transaktionen				20	174		
	Verurteilte Personen							
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1999: US\$ 9,5
Ungarn								3161
1994/1994	Verdächtige Transaktionen	58	470	480	686	831		1994-99: 0
	Verurteilte Personen							1994-99: 0
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							1994-99: 0
Zypern								125
1992/1996	Verdächtige Transaktionen			76	49			01/97-06/99: 1
	Verurteilte Personen							01/97-06/99: 0
	Gewinnabschöpfung (Mio.)							01/97-06/99: 0

Sonstige europäische Staaten	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Albanien								
Verdächtige Transaktionen								
Verurteilte Personen								
Gewinnabschöpfung (Mio.)								
Andorra								
Verdächtige Transaktionen		1	3	2	4	9		19
Verurteilte Personen								1993–2000: 2
Gewinnabschöpfung (Mio.)								1993–2000: US\$ 3
Kroatien								
Verdächtige Transaktionen								12/97–06/01: 13 675
Verurteilte Personen								01/97–06/01: 0
Gewinnabschöpfung (Mio.)								01/97–06/01: 0
Liechtenstein					2	24	14	40
Verdächtige Transaktionen								01/97–12/00: 0
Verurteilte Personen								01/97–12/00: 0
Gewinnabschöpfung (Mio.)								
Mazedonien								
Verdächtige Transaktionen								1997–2000: 0
Verurteilte Personen								1997–2000: 0
Gewinnabschöpfung (Mio.)								
Monaco								
Verdächtige Transaktionen								
Verurteilte Personen								
Gewinnabschöpfung (Mio.)								
Norwegen								
Verdächtige Transaktionen	160	253	164	727	839	788		2931
Verurteilte Personen								1999: 22
Gewinnabschöpfung (Mio.)								1991–99: US\$ 44,9
San Marino						5		5
Verdächtige Transaktionen								1996–99: 0
Verurteilte Personen								1996–99: 0
Gewinnabschöpfung (Mio.)								
Schweiz								
Verdächtige Transaktionen					152	160		312
Verurteilte Personen								1991–99: 267
Gewinnabschöpfung (Mio.)								1993–96: US\$ 40

Quellen: Bundeskriminalamt, Jahresbericht 2002; FIU Deutschland, Wiesbaden 2003; European Banking Federation, Money Laundering Legislation: National Measures, Brüssel 2002; Europarat, A Review of the Anti-Money Laundering Systems in 22 Council of Europe Member States, 1998–2001 (PCR-EV (01) 12 rev.), Straßburg 2002; FATF, Review of the FATF Anti-Money Laundering Systems and Mutual Evaluation Procedures 1992–1999, Paris 2001; Michael Kilchling (Hg.), Die Praxis der Gewinnabschöpfung in Europa: Eine vergleichende Evaluationsstudie zur Gewinnabschöpfung in Fällen von Geldwäsche und anderen Formen Organisierter Kriminalität, Freiburg i.Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Ed. iuscrim, 2002; United States Department of State, International Narcotics Control Strategy Report 2000, Washington, D.C. 2001, <<http://www.state.gov/g/inl/rfs/nrcrpt/2000/>>.